

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

**Stát a územní samospráva**

Bc. Michaela Kučerová

Diplomová práce

2010

©

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2009/2010

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Michaela KUČEROVÁ**  
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**  
Název tématu: **Stát a územní samospráva**  
Zadávací katedra: **Ústav veřejné správy a práva**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

- Úvod
- Stát a jeho vnitřní struktura
- Teorie samosprávy
- Realita územní samosprávy
- Závěr

Rozsah grafických prací: —  
Rozsah pracovní zprávy: **cca 50 stran**  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**  
Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Ing. Rudolf Cogan, Ph.D.**  
Ústav veřejné správy a práva

Datum zadání diplomové práce: **30. června 2009**  
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2010**



doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.  
děkanka

L.S.



Ing. Robert Baťa, Ph.D.  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 23. října 2009

## Příloha zadání diplomové práce

Seznam odborné literatury:

- BRÁF, Albín. Idey a skutečnosti v samosprávě. Praha : Hlas národa, 1902.
- FILIP, J., SVATOŇ, J., Zimek, J. Základy státovědy. 3. vydání, Brno : Masarykova univerzita, 2006, 266 s. ISBN 80-210-4057-2.
- HENDRYCH, D. Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha : ASPI, 2003, 195 s. ISBN 80-86395-86-3.
- HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Brno : Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004. 285 s. ISBN 80-210-3611-7.
- HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Praha : Melantrich, 1934. 454 s.
- JELLINEK, Jiří. Všeobecná státověda. Praha : J. Leichter, 1906, 866 s.
- KELSEN, Hans. Základy obecné teorie státní. Brno : Barvič & Novotný, 1926, 84 s.
- KLÍMA, K. Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, 2005, 1019 s. ISBN 80-86898-44-X.
- MATĚJKA, Jan. Principy organizace veřejné správy. Praha : Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1938, 107 s.
- PRŮCHA, P. Veřejná správa a samospráva, Vysoká škola aplikovaného práva : Praha, 2004.
- RIEGER, Bohuš. O vedoucích myšlenkách naší samosprávy. Praha : Hlas národa, 1902, 57 s.
- SARTORI, G. Teória demokracie. Bratislava : Archa, 1993, 512 s.
- SHARLAND, J. Local Government Law, Oxford University Press, 2006, 416 s.
- VOPÁLKA, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SEDLÁČEK, Vladimír. Veřejná správa a právo : pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha : C.H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1.
- WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha : Melantrich, 1937. 339 s.

## **Prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 28.6.2010

Bc. Michaela Kučerová

## **Poděkování:**

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu práce JUDr. Ing. Rudolfovi Coganovi, Ph.D. za jeho pomoc, připomínky a cenné rady v průběhu vypracování této diplomové práce.

## **Anotace**

Diplomová práce Stát a územní samospráva se zabývá studiem původu a vztahu samosprávy ke státu. Práce se opírá o závěry významných myslitelů jakými byli Jiří Jellinek, Hans Kelsen, Jiří Pražák, Bohuš Rieger či například Jiří Hoetzel. V úvodní části práce jsou nastíněny dějiny státu a pojetí státu především dle Jiřího Jellinka a Hansa Kelsena. Další část práce je věnována teorii samosprávy dle dřívějších teoretiků. Poslední část práce uvádí územní samosprávu České republiky v současné době.

## **Klíčová slova**

stát, decentralizace, centralizace, veřejná správa, samospráva, územní samospráva, samostatná působnost, přenesená působnost, obec

## **Title**

State and local self-government

## **Annotation**

The diploma thesis State and local self-government deals with studies of origin and relationship of the local self-government with the state. Thesis is based on conclusions of important thinkers such as Jiří Jellinek, Hans Kelsen, Jiří Pražák, Bohuš Rieger and Jiří Hoetzel. History and conception of the state according to Jiří Jellinek and Hans Kelsen is outlined in the first part. The second part is dedicated to the theory of self-government according to earlier theoreticians. The final part introduces the local self-government in the present Czech Republic.

## **Keywords**

state, decentralization, centralization, public administration, self-government, local self-government, independent competence, delegated competence, municipality



## Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	10
<b>2</b>	<b>Stát a jeho vnitřní struktura</b> .....	11
2.1	Dějiny státu.....	11
2.2	Stát .....	18
2.2.1	Prvky státu .....	22
2.2.1.1	Státní území .....	22
2.2.1.2	Státní národ .....	22
2.2.1.3	Státní moc .....	23
2.2.2	Suverenita státní moci .....	24
2.3	Prostorová členitost státu .....	25
2.3.1	Správní decentralizace a decentralizace samosprávou.....	25
2.3.2	Spolkový stát.....	29
2.3.3	Svaz států.....	31
2.3.4	Sdružení států.....	32
<b>3</b>	<b>Teorie samosprávy</b> .....	36
3.1	Vývoj samosprávy .....	36
3.2	Vývoj samosprávy na území České republiky .....	38
3.2.1	Počátky utváření veřejné správy – do roku 1848.....	38
3.2.2	Vývoj správy v Habsburské monarchii – 1848 – 1918 .....	39
3.2.3	Vývoj správy v letech 1918-1939 .....	42
3.2.4	Vývoj po druhé světové válce.....	44
3.2.5	Vývoj veřejné správy po roce 1989 .....	47
3.3	Pojem samospráva .....	49
3.4	Působnost samosprávy .....	53
<b>4</b>	<b>Realita územní samosprávy</b> .....	56
4.1	Ústavní základy organizace veřejné správy v České republice.....	57
4.2	Územní samospráva v České republice.....	58
4.2.1	Obce – základní územní samosprávné celky .....	58
4.2.1.1	Obec.....	59
4.2.1.2	Působnost obce.....	60
4.2.2	Kraje – vyšší územní samosprávné celky.....	64
4.2.2.1	Kraj.....	64
4.2.2.2	Působnost kraje .....	65
<b>5</b>	<b>Závěr</b> .....	68
	<b>Použité zdroje</b> .....	72

# 1 Úvod

Tématem diplomové práce je stát a územní samospráva. Cílem práce bylo studium samosprávy se zaměřením na její původ a vztah ke státu.

Práce je členěna celkem do tří základních celků. V první části práce je obsažen stručný nástin dějin státu, následuje kapitola věnovaná státu a jeho prostorovému členění. Je zde zachyceno vnímání této problematiky především z pohledu Hanse Kelsena a Jiřího Jellinka. Základ této kapitoly tvoří popis a komparace dvou základních koncepcí pohledu na stát. Hans Kelsen reprezentuje normativní pojetí státu a Jiří Jellinek je zastáncem tříprvkové teorie státu. Jakékoli úvahy o samosprávě se nutně prolínají s myšlením o federaci, decentralizaci a s tím související problematikou centralizace. Z tohoto důvodu je v kapitole rovněž rozebrána prostorová členitost státu.

Následující kapitola je věnována teorii samosprávy. Nejprve je stručně nastíněn vývoj a počátky samosprávy v evropských zemích a dále je popsán vývoj samosprávy na území České republiky. V druhé části této kapitoly jsou jednotlivé definice a pojetí pojmu samosprávy dle významných myslitelů dřívější doby.

V poslední části práce je popsána realita územní samosprávy v České republice. Je zde obsažena základní charakteristika obcí a krajů jako základních územních samosprávných celků a vyšších územních samosprávných celků včetně jejich samostatné a přenesené působnosti.

Pro zpracování práce byla využita především metoda studia literatury týkající se problematiky státu, samosprávy a komparace jednotlivých pojetí u významných myslitelů. Mezi hlavní použité zdroje informací patří *Základy obecné teorie státní*<sup>1</sup> od Hanse Kelsena, dále *Všeobecná státověda*<sup>2</sup> od Jiřího Jellinka. Dalším významným zdrojem byla například přednáška Jiřího Pražáka *O pojmu a povaze samosprávy*<sup>3</sup> ze dne 7. ledna 1897, Bohuše Riegera *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*<sup>4</sup> a v neposlední řadě dílo Jiřího Hoetzela *Československé správní právo*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926.

<sup>2</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906.

<sup>3</sup> PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. ledna 1897.

<sup>4</sup> RIEGER, Bohuš. *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902.

<sup>5</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: MELANTRICH, 1934.

## 2 Stát a jeho vnitřní struktura

### 2.1 Dějiny státu

Dějiny o státě jsou všeobecně vnímány jako dějiny utváření, střetů a vývoje představ, názorů a idejí o mocenském uspořádání, organizování a řízení lidského společenství. Člověk je svou přirozeností společenský a lidský duch se může rozvíjet pouze v kontaktu a dialogu s druhými. Na tuto skutečnost upozorňoval již Aristoteles.<sup>6</sup>

Stát vznikl na určitém stupni vývoje lidstva. Jiří Jellinek ve své knize *Všeobecná státověda* také poukazuje na souvislost mezi hospodářstvím a státem, kdy tato nejvyvinutější forma pospolitosti je možná teprve na určitém hospodářském stupni<sup>7</sup>. Základy tohoto vývoje byly položeny už v mladší době kamenné, kdy došlo k všeobecnému rozmachu výrobních sil, jenž vyústil k vytváření kmenových svazů.

Proces přetváření prvobytně pospolné společnosti začal v Egyptě v polovině 4. tisíciletí př. Kristem. Změny, jež probíhaly nejprve v rámci jednotlivých rodů a kmenů, byly podněcovány především potřebou udržení moci otrokářů nad ostatními vrstvami společnosti a nezbytností vojenské organizace k vedení obranných i útočných válek se sousedními rody a kmeny. Ke spojení jednotlivých oblastí ve větší územní celky došlo v Egyptě kolem roku 3500 př. Kristem. Vzájemný a neustálý boj o nadvládu vyústil v ustavení dvou nejstarších státních útvarů – království Horního Egypta a království Dolního Egypta. Sjednocení obou království se datuje kolem roku 3000 př. Kristem, jedná se ale spíše o personální unii<sup>8</sup>, neboť i v době sjednocení si obě království zachovala své formální odlišnosti. Starověcí Egyptané považovali svého krále – faraóna za člověka a boha v jedné osobě. Panovník tak mohl neomezeně rozhodovat o osudu všech. Ideologický a kultovní základ zbožštění faraóna obstarávalo náboženství. Jednalo se o směsici různých vyznání a představ tvořících složitou teoretickou konstrukci, která měla zdůvodnit božskou podstatu krále od jeho narození. Významnou součástí vývoje státu byla duchovní reflexe práva vycházející z obecně uznávaných zvyklostí a pravidel

---

<sup>6</sup> KRÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. ISBN 80-86395-08-1. s. 18.

<sup>7</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha : Jan Laichter, 1906. s. 111.

<sup>8</sup> Personální unie – spojení dvou či více států v jeden větší celek se společným panovníkem. Jednotlivé státy si zachovávají své právní a ústavní zřízení společně se značnou mírou autonomie. Citováno z: HROCH, Miroslav a kol. *Encyklopedie dějin novověku 1492 – 1815*. Praha: Libri, 2005. ISBN 80-7277-246-5. s. 238.

(nezabíjet, nekrást, pomáhat slabším atd.). Tato pravidla byla postupně modifikována, aby vyhovovala vládnoucím vrstvám.<sup>9</sup>

Odlišnými cestami se ubíral státotvorný proces v oblasti označované souhrnným názvem Mezopotámie. Nejstaršími zemědělci, kteří položili civilizační základy státního uspořádání společnosti, byli Sumerové. Nutnost stále náročnějšího vysoušení bažin, staveb kanálů atd. vyžadovalo činnost velkého počtu společensky organizovaných pracovníků. To vedlo ke sdružování v pospolité obcí. S rozvojem hospodářství se měnilo společenské uspořádání a vytvářela se úzká vrstva aristokracie. Původně svobodní příslušníci obcí se dostávali do různých vztahů závislosti. Geografické podmínky vedly k vytváření mnoha relativně malých státních útvarů a následkem toho nedošlo k vytvoření jednotného ideálu o státě. Přesto lze nalézt společné prvky myšlení o státě. Ve společnosti převládal názor, že vládnout mají ti nejstarší, nejzkušenější a nejúspěšnější lidé. Král představoval pouze prostředníka mezi bohem a lidmi. Do státní moci se promítalo patriarchální pojetí společnosti, v níž bylo podceňováno politické uplatnění žen. Jedním z nejvýznamnějších zdrojů poznání úlohy státu ve společnosti je Chammurapiho zákoník z 18. století př. Kristem. Prolog zákoníku vysvětluje božský původ státní moci, zákonná ustanovení poskytují poznatky nejen o normách práva rodinného, dědického, trestního aj. Epilog shrnuje světské a božské sankce za nedodržování a narušování zákonů. Kodifikací trestního, občanského a obchodního práva byl vytvořen jednotný právní řád říše jako promyšlená, svérázná soustava právních norem vycházejících z tehdejších potřeb společenského zřízení.<sup>10</sup>

Státy nevznikají dle univerzálního schématu. Jejich vznik a rozvoj je do jisté míry závislý na přírodních podmínkách. Jinak se vyvíjí stát ve východních zemích, především v Mezopotámii a v Egyptě, jinak v Řecku a Římě. V Řecku bylo staré rodové uspořádání vystřídáno městskými státy, v nichž byl uplatňován otrokářský typ státní moci. Státní teorie vznikající v Řecku se od východních lišily také tím, že nevytvářeli kněží, nýbrž politici a filozofové. Sofisté hledali odpovědi na otázky každodenního života a v tom byl jejich přínos. Řecká filosofie se přestala zabývat úsilím vytvořit obecný názor na svět, ale začala kriticky přistupovat k poznatkům o realitě vztahů uvnitř společnosti a státu. Významnými mysliteli této doby byli především Sokrates, Platón a Aristoteles. Platónova „Ústava“ byla prvním uceleným, teoreticky

---

<sup>9</sup> KŘÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. ISBN 80-86395-08-1. s. 29-33.

<sup>10</sup> Tamtéž. s. 34-38.

zdůvodněným návrhem ideálního státu antické otrokářské společnosti. Platón v souladu se Sokratem zastávali názor, že každá vláda by měla vést správu ve prospěch spravovaných. Vývoj řeckého uvažování o státě představuje dílo největšího myslitele starověku – Aristotela. V svém spise „Politika“ Aristoteles vysvětluje, že stát má dle něho základ v přirozeném pudu přežití a soužití a v rozporné povaze lidí, kteří jsou rozděleni do dvou skupin – povolané k vládnutí a k službě. Aristotelovy spisy obsahovaly řadu teoretických úvah a hodnotících postřehů, z nichž mnohé se staly pramenem a součástí myšlení o státě v následujících epochách vývoje evropského a světového civilizačního procesu.<sup>11</sup> Římané v oblasti myšlení o státě nic tak původního nevytvořili, aby bylo možné hovořit o specificky římském pojetí. Stejně tak jako stát řecký vznikl stát římský ze státu městského. Římský stát působí od okamžiku svého vzniku jako stát plný, jenž má všechny státní kompetence soustředěny do jednoho orgánu. Obdobně jako v mnoha jiných oblastech i v oblasti státovědy převzali řecké vzory, které následně přizpůsobili domácím podmínkám a potřebám.<sup>12</sup>

V posledních dvou tisíciletích bylo myšlení o státě a prožívání státnosti významně ovlivněno křesťanstvím. Dějiny tohoto náboženství deklarují, jak se mohou názory na stát a vztahy vůči státu v průběhu času od základu měnit. V počátcích vývoje odsuzovali křesťané bohatství, ctili chudobu a požadovali rovnost všech lidí. Již svatý Ambrož zdůrazňoval, že země byla dána Bohem všem vespolek, příroda stvořila vše pro všechny, vytvořila tak celosvětové společenství a není proto správné, když si ji přisvojují výhradně boháči. Toto přesvědčení způsobilo, že křesťané nepovažovali za nutné aktivně vystoupit proti existující společenské realitě. Ve víře v brzký konec světa a všenápravný příchod spasitele se jevilo zbytečné usilovat o revoluční změnu společenských vztahů a způsobu uplatňování státní moci. Výstižně to vyjádřil Jan Zlatoústý: „*Křesťan nemá zájem o účast na politické moci, ani pocit odpovědnosti za její realizaci. Císařové nemohou být křesťany a křesťané císaři. Stát je nevyhnutelné zlo a jen hřích učinil tento způsob vlády nutným.*“. Vývoj názorů na obsah společenských vztahů, jejichž institucionálním vyjádřením byl stát, se měnil v závislosti na sociálním složení křesťanských obcí. Ve druhé polovině 2. století začaly zaujímat vedoucí místo střední vrstvy obyvatelstva (obchodníci, bohatí řemeslníci a statkáři) a byla také ustálena pevná duchovní hierarchie v čele s biskupy. Tímto uspořádáním došlo

---

<sup>11</sup> KRÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. ISBN 80-86395-08-1. s. 55-96.

<sup>12</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha : Jan Laichter, 1906. s. 331.

k posunům v hodnocení společenských skutečností ovlivňujících myšlení o státě. Původní ekonomické a sociální rovnostářské tendence byly nahrazeny hlásáním dobročinnosti, pokory a poslušnosti vůči pánům a loajálnosti ke státní moci. Další podstatné změny v postoji ke státu se datují od konce 3. století, kdy příslušníci nejbohatších vrstev spatřovali v křesťanství novou rostoucí sílu, jíž se snažili využít ve prospěch svých zájmů. Myšlení o státě Augustin Aurelius nejvíce ovlivnil filozofickohistorickým dílem „De civitate Dei“ v němž poukazuje na rostoucí sebevědomí představitelů křesťanského náboženství a jejich touhu upevnit duchovní moc podílem na moci politické. Objevuje se zde myšlenka, že celé dějiny lidstva jsou výsledkem boje dvou rozdílných systémů – obce boží a obce světské (pozemské). Toto Augustinovo učení o dvojím státu se stalo teoretickou přípravou pro vznesení požadavku podřízení státu církvi. Až do počátku 9. století byla moc církevní a moc státní ve shodě. Stát potřeboval církev a církev potřebovala stát, avšak podstatné změny vztahů mezi světskou a církevní mocí nastaly v souvislosti s oslabením státní organizace v důsledku rozvoje feudálních společenských vztahů. V 9. století došlo k procesu drobení států na teritoria a k přechodu decentralizovaných pravomocí vlády na feudální světské a duchovní velkostatkáře. Následovalo dlouhé období názorových střetů mezi obhájci světské vládní moci a představiteli katolické církve. Boj církve se světskou mocí dosáhl vrcholu v 11. století, kdy byl vydán manifest křesťanské teokracie a papežského absolutismu „Dictatus papae“. Koncem 12. století byly přeloženy některé Aristotelovy spisy do latiny a scholastická filozofie z nich vytvořila východiska pro světonázorové zdůvodnění postavení a cílů katolicismu v podmínkách feudalismu. Nejrozšířenější scholastickou soustavou se stalo učení italského dominikána Tomáše Akvinského. Na rozdíl od prvotního křesťanství Tomáš Akvinský považoval soukromé vlastnictví za instituci božskou, která se nepříčí přirozenému zákonu, neboť vznikla rozumnou dohodou mezi lidmi a směřuje k obecnému prospěchu. Zároveň převzal od Aristotela výhrady proti kolektivnímu vlastnictví včetně argumentů, že soukromý vlastník hospodaří se svým majetkem lépe než kolektivní. Velkou část své práce věnoval Tomáš Akvinský problematice práva. Názory na právo a zákony vyložil v díle „Summa Theologica“, které sloužilo až do 16. století jako základní pramen poznání středověké církevní filozofie. Ústředním bodem jeho učení byl pojem zákon. Zastával názor, že podstatou zákona je rozum. Za zákon je možné považovat jen takové pravidlo jednání, které stanoví rozumná vůle. Své ideje o státě představil Tomáš Akvinský v knize „O vládě knížat“. Snaží se zde poukázat na nutnost vlády. Společnost je

Tomášem Akvinským definována jako množství, které potřebuje nějaké řízení. Při hodnocení podstaty státu vycházel z přesvědčení, že vznik státu byl podmíněn společenskou povahou člověka. Stát byl tedy tvořen lidmi, aby jim zajišťoval dobro a blahobyt. Za nejlepší formu vlády považoval Akvinský vládu smíšenou, obsahující znaky monarchie, aristokracie a vlády lidu.

V době počátku rozkladu feudalismu a jeho církevní ideologie vynikli nad ostatní myslitele zejména Dante Alighieri, Vilém z Ockhamu a Marsilius z Padovy. Dante Alighieri vyjádřil své myšlenky o státu a společnosti v pojednání „De Monarchia“. Dante určil mír cílem společenského úsilí a z tohoto vycházel při dalších úvahách o státě. Dle Danteho je nejvhodnější společenské uspořádání - světová světská monarchie (v podstatě šlo o světovou federaci v čele s monarchou). Toto uspořádání by mělo zajistit lidem všech regionů klid, spokojený život a hlavně všeobecný mír. V celé společnosti by měla převládat spravedlnost a spravedlnost je dle Danteho nejdokonalejší, pokud je soustředěna v jedné osobě s dobrou vůlí a co největší mocí. Vilém z Ockhamu popíral požadavek na podřízení veškeré světské moci církvi prostým konstatováním, že císařství existovala již dávno před papežstvím. Dle Ockhama nemá ani papež ani jiný duchovní hodnostář právo zasahovat do státních záležitostí. Při svých úvahách o státu také zastával názor, že dokonalé politické zřízení musí být v souladu se zájmy jednotlivých občanů. Vždy musí respektovat a chránit lidská práva a svobody. Nejvýznamnější z výše zmíněné trojice myslitelů byl Marsilius z Padovy. Marsilius rovněž vycházel z přesvědčení, že jen v mírových podmínkách může politická společnost naplnit smysl své existence. Část své práce tedy věnoval hlavním příčinám, které mohou vést k dosažení míru ve státě a mezi státy. Obecné úvahy o státě trvale ovlivnil požadavkem, aby se papež vrátil k původnímu duchovnímu poslání a dalším významným bodem byl demokratický rys jeho učení o státě. Poprvé se objevuje idea suverenity lidu. Účelem státu je uspokojovat a chránit zájmy lidu. Panovník v čele státu by si měl být vědom, že svého postavení a své pravomoci nabyl z vůle lidu. Ve své podstatě je jen výkonným orgánem podléhajícím kontrole lidu jako jediného zdroje suverenity státu. Charakteristickým znakem suverenity je moc zákonodárná, příslušející všemu lidu nebo jím zvoleným zástupcům. Marsiliovo učení o státě tedy obsahuje tři základní znaky demokratického zřízení: zákonodárná moc náleží lidu; zákonodárná moc

ustanovuje moc výkonnou; moc zákonodárná moc výkonnou kontroluje, mění nebo sesazuje, jestliže nedostojí svým povinnostem.<sup>13</sup>

Koncem 14. století se do politiky, morálky a kultury začíná promítat nový směr - humanismus. V období rozvoje humanismu úvahy o státě ovlivnil například Mikuláš Kusánský. Podobně jako Ockham i Kusánský upřednostňoval volební monarchii, která je odvozena od lidu a církev by neměla zasahovat do státní moci. Ve svém díle „Concordantia Catholica“ věnoval svou pozornost říšské ústavě. Jednalo se o detailní návrh, v němž se pokusil reagovat na dobové podněty. Zastával názor, že v mnohosti je jednota a součástími této mnohosti i jednoty byly dle něho panovníci a papež. Všichni se měli podílet na výkonu ústřední moci a navíc Kusánský navrhoval rozdělení říšského území na 12 krajů. V krajích předpokládal posílení soudní moci. Myšlenky Kusánského se ve své době příliš neprosadily, ale později ovlivnily teorii spolkového státu.<sup>14</sup>

Další významnou osobností konce 15. století a počátku 16. století byl Nicolo Machiavelli. Proslavil se svými ucelenými spisy „Vladař“ a „Vlády a státy. Úvahy o jejich vzniku, trvání a upadání.“. Zobecnil zkušenosti florentské republiky a vytvořil teorii silného státu, nezávislého na církvi. Machiavelli vycházel z poznání, že lidé neumí dostatečně využívat svých schopností uplatňovat vůli a usměrňovat své jednání. Toto byl hlavní důvod, proč byla ve společnosti nutná existence určitého řádu – státu.<sup>15</sup> Machiavelli jako první začíná používat pojem stát ve vědecké literatuře a to ve svém spise „Vladař“. Od počátku 16. století je pojem stát obecně uznávaným výrazem pro každý stát.<sup>16</sup> Stát, jehož základem by měly být znalosti přirozených potřeb lidí a techniky jejich mocenskopolitického řízení. Ve státě by měla být zachována vnitřní jednota, bez zásadních rozdílů mezi bohatými a chudými. Stabilitu státu podporuje kontrola ústavnosti a uplatňování zákonodárné moci. Machiavelli doporučoval, aby tyto pravomoci byly svěřeny střednímu měšťanstvu. Toto své doporučení zdůvodňoval tvrzením, že ti kdo vládou, jsou příliš vládychtiví, a proto mohou být špatnými ochránci ústavy. Naproti tomu jsou řemeslníci a drobní obchodníci vedeni touhou, aby nebyli ovládáni a tudíž jsou považováni dle Machiavelliho za spolehlivější strážce ústavnosti a zákonů. Náboženství vnímal Machiavelli spíše jako prostředek jak může

---

<sup>13</sup> KRÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. ISBN 80-86395-08-1. s. 97-122.

<sup>14</sup> ADAMOVÁ, Karolina. *K historii evropského federalismu*. Praha: KAROLINUM, 1997. ISBN 80-7184-372-5. s.83-84.

<sup>15</sup> KRÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. ISBN 80-86395-08-1. s. 129-140.

<sup>16</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 137.



stát zajistit poslušnost lidí a udržet občanský pořádek. Machiavelliho učení ovlivnilo široké spektrum myslitelů jako například Francesca Guicciardiniho, Giovanniho Botera, Jeana Bodina a mnoho dalších. Jean Bodin znamenal pro renesanční myšlení o státě přínos především rozpracováním problematiky suverenity státní moci. Bodin zastával názor, že nositelé suverenity se liší dle státu. V monarchické formě vlády je nositelem suverenity panovník, v autokratické formě vlády je to aristokracie a v demokratické formě vlády lid. Vláda by měla být spravedlivá a zájmu spojení rodin, které tvoří základ státu. Na demokratickou formu vlády se Bodin díval skepticky. Považoval tento typ vlády za nebezpečný, neboť snaha o rovnost vede k nestabilitě státu a obsahuje méně svobody než jiné státní formy. Při svých úvahách o státních formách se Bodin zaměřoval na vliv geografických a klimatických podmínek. Studený a suchý sever dle něho formuje jedince tíhnoucí k demokracii, zatímco horký jih formuje jedince se sklonem k pohodlnosti, inteligentního tíhnoucího k teokracii. Ve středním pásmu se prolínají znaky severního i jižního uspořádání vlády. Učení o státní suverenitě tak nadále usměrnilo státopědní výzkum na racionální analýzu historicky konkrétních podmínek vzniku, fungování a trvání státu.<sup>17</sup>

Jak již bylo několikrát zmíněno, ve společnosti docházelo k neustálým ekonomickým, sociálním a politickým otřesům v důsledku uvolňování feudálních vztahů. Přílišná akumulace kapitálu vedla u nejvíce postižených vrstev ke skepsi v myšlení o státě. Z tohoto důvodu se začali někteří myslitelé věnovat vytváření teoretických modelů společenského uspořádání, které by mělo být spravedlivější. Jedním z prvních byl právě Thomas More, který ve svém díle „Utopie“ poukázal na společenské nedostatky doby, v níž žil. Při hledání spravedlivějšího uspořádání dospěl More k přesvědčení, že příčinou bídy a sociálních otřesů ve společnosti je soukromé vlastnictví. Nové společenské uspořádání tak má být založeno na společenském vlastnictví. Lze říci, že jeho „Utopie“ představovala komunistický agrární stát. Základní sociální a politickou jednotkou je rodina, jež se účastní kolektivní zemědělské a řemeslné výroby. Každý jednotlivec ve společnosti byl všestranně rozvíjen, kladl se důraz na teoretické vzdělání a na výrobní praxi. Nedořešenou otázkou ovšem zůstalo, jak k tomuto společenskému uspořádání dospět.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> KRÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. ISBN 80-86395-08-1. s. 129-140.

<sup>18</sup> Tamtéž. s. 153-156.

Cílem této kapitoly bylo podat stručný přehled o počátcích vývoje státu. Stát se v průběhu času formoval a vyvíjel do podoby, v jaké ho vnímáme dnes. Moderní stát, si podobně jako stát antický, jen ve větší míře, připisuje právo a moc ovládat všechny stránky pospolitého života, jež jsou v rámci státní působnosti. Celý dějinný vývoj vtiskl modernímu státu charakteristickou podobu. Především se od dřívějších státních útvarů odlišuje postavením jednotlivce vůči státu. V novějších dějinách byl jednatel výrazněji omezen státem, než tomu bylo v antickém období, ovšem nikdy nebylo možné potlačit skutečnost, že jednatel je vůči státu svéprávnou mravní a právní veličinou, jíž je stát nucen respektovat. Středověké svobody a výsady jednatelů mají prokazatelnou souvislost s moderními svobodami ústavními.<sup>19</sup>

## 2.2 Stát

Stát v pojetí Hanse Kelsena představuje řád lidského chování. Vzájemné vztahy mezi lidmi, které Kelsen nazývá „státem“ jsou založeny na předpokladu, že vzájemné chování lidí je určitým způsobem uspořádáno. Pojem „řád“ lze chápat ve dvojnásobném smyslu. Prvním způsobem vnímání tohoto pojmu je řád přírodní, který představuje soustavu přírodních zákonů. Dle těchto zákonů se předměty, z nichž je příroda tvořena, zachovávají určitým způsobem. Řád lze také vnímat jako soustavu norem upravujících lidské chování. Jedině prostřednictvím norem je možné organizovat lidské vztahy a tudíž pokud se hovoří o státu jako o řádu lidského chování, je tím myšleno normativní pojetí řádu. Kelsen považuje za podstatu státu jeho autoritativní charakter, z něhož vyplývají vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Stát jako autorita zavazuje lidi, vnímané jako „poddané“ státu, k určitému vzájemnému chování.<sup>20</sup> Z tohoto hlediska lze také státní řád vnímat jako řád právní, neboť normy, z nichž skládá se normativní pojetí řádu, jsou právní pravidla. Nedodržení či porušení těchto norem napravuje stát prostřednictvím donucovacích aktů (trest a exekuce). Účelem donucovacích aktů je snižování nutnosti použití těchto aktů a dosažení chování jednatelů odpovídajícího obsahu norem.<sup>21</sup> Pojetí státu jako právního řádu souvisí také se základními problémy obecné státovědy – platnost a tvorba právního řádu. Prvky státu, kterými jsou státní

---

<sup>19</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 345-347.

<sup>20</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 13-14.

<sup>21</sup> Tamtéž. s. 23.

moc, státní území a státní národ považuje Kelsen za otázku platnosti státního řádu a s tím související místní a osobní rozsah platnosti řádu. Speciálním případem rozsahu platnosti je územní rozsah platnosti norem, kde je povaha právních norem ovlivněna územní členitostí státu. S tím také souvisí problematika centralizace a decentralizace, které je možné chápat jako správní decentralizaci, samosprávná tělesa, země, státní sdružení atd.<sup>22</sup>

Jiří Jellinek ve své knize *Všeobecná státověda* rovněž popisuje stát jako sloučené množství lidí, které se nachází na ohraničené části země a jíž přísluší vládnoucí moc.<sup>23</sup> Stát tedy jako vše lidské spočívá na podkladě přírody. Území má rozhodující vliv na životní chod státu (povaha půdy, úrodnost, přírodní bohatství, tvar a uzavřenost území, podnebí a mnoho dalších faktorů). Všechny tyto vlastnosti působí buď přímo, nebo nepřímo prostřednictvím člověka na organizaci státu. Centralizace a jí příslušná decentralizace vlády a správy závisí nejen na velikosti státního území, ale i na nepřetržité souvislosti jeho částí apod. Úvahy o vlivu vnějšího prostředí na způsob a uspořádání států se objevily již u mnoha státních teoretiků jako například u Platona, Aristotela, Macchiavelliho, Bodina a Humea. Jellinek také označuje území za mrtvý, ale zároveň i nesmrtelný prvek státu – přetrvává každý stát, který se na něm utvoří a může být ihned podkladem státu nového.<sup>24</sup>

Vzhledem k tomu, že stát je jevem společenským, je nutné zabývat se postavením státu ve společnosti a zároveň zkoumat vztah společnosti ke státu. Pojem společnost je pojem mnohoznačný. Lze ho vnímat od pomíjivého, nahodilého spojení několika osob přes stát až po celé lidské společenství. Thomas Hobbes označuje stát jako osobu, v níž společnost dosahuje svého zavrcholení. Už od dob Pufendorfových je zvykem za podklad státu považovat řadu smluv. Stát tedy nevzniká hned, ale jako důsledek uzavřených smluv. V řadě smluv se objevuje na prvním místě smlouva spolková, kterou vzniká společnost, ačkoliv neměla ústavu ani řídicí moc. Vytvoření společnosti předchází samotnému vzniku státu, který vzniká v důsledku potřeby ochrany a vedení společnosti.<sup>25</sup>

Jak již bylo výše zmíněno, stát je skupinou lidí, kteří bydlí na konkrétní, pevně ohraničené části povrchu zemského a nacházejí se pod právně uspořádanou mocí. Kelsen ve své knize *Základy obecné teorie státní* poukazuje na skutečnost, že stát není

---

<sup>22</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 28.

<sup>23</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 75.

<sup>24</sup> Tamtéž. s. 79-82.

<sup>25</sup> Tamtéž. s. 88-89.

člověkem nebo skupinou lidí, ale je právě oním řádem, pod jehož mocí se lidé soustřeďují. Tuto státní moc Kelsen označuje jako platnost právního řádu. Státní moc se projevuje vytvořením vztahů mezi lidmi a státem. Stát panuje nad lidmi a lidé jsou podřízeni státu, jsou tedy jeho „poddanými“. Skutečnost, že jednotlivec je podroben státní mocí, znamená, že jeho chování je obsahem donucovacích právních norem.<sup>26</sup> Státní moc je uplatňována prostřednictvím lidí, kteří reprezentují stát a jsou oprávněni k projevování vůle, směřující k chování jiného člověka. Jednání obou těchto stran je upraveno jednotným právním řádem.<sup>27</sup>

Normy, které tvoří státní řád, se musí svým obsahem týkat prostoru a času, to znamená, že skutkové podstaty jednotlivých norem musí mít vztah k určitému místu a k určitému času – norma musí někde a někdy platit. Pokud by vazba na prostor a čas chyběla, norma by nemohla být považována za platnou. Z tohoto hlediska lze rozlišovat normy, které platí vždy a všude a normy, které platí jen uvnitř oblasti prostorově a časově vymezené.<sup>28</sup> Prostor, kterým je omezena platnost státního řádu se označuje jako státní území. Státní území si nelze představit jen jako pevně ohraničenou plochu zemského povrchu, ale jako prostor třidimenzionální. Nejen do šíře a délky, ale také do výšky a hloubky sahá platnost státního řádu.<sup>29</sup> Kelsen poukazuje na skutečnost, že teorie neprostupnosti státu není zcela správná. Neprostupnost státu znamená, že v určitém prostoru může existovat jen jediný stát. Je třeba, ale zdůraznit, že hranice státu na povrchu zemském neznamenají naprosté a bezvýjimečné omezení územní platnosti státního řádu. Delikt může být spáchán kdekoliv, ale trestní řízení příslušného státu smí být provedeno jen uvnitř daného státního území. Z tohoto pravidla existují ale časté výjimky, kdy donucovací akty za porušení normy mohou být vykonány mimo užší státní území, například na otevřeném moři nebo dokonce na území jiného státu (v některých případech může jeden stát povolit druhému státu, aby na svém území vykonal některé úkony). Pokud je na území státu přípustný úkon cizího státu, musí zde být považován za platný i jeho právní řád. Dalším možným příkladem spolubytí několika států na tomtéž území představuje například kondominium<sup>30</sup> dvou států nebo sdružení

---

<sup>26</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 29.

<sup>27</sup> Tamtéž. s. 30.

<sup>28</sup> Tamtéž. s. 39.

<sup>29</sup> Tamtéž. s. 40.

<sup>30</sup> Kondominium představuje území, které je odlišné od vlastního státního území obou států, ale je pod společnou vládou obou těchto států. Na takovémto území platí normy jednoho i druhého státního řádu. Citováno z: Tamtéž. s. 41.

státu jako spolkový stát. Spolkový stát představuje strukturu, kde se na území dílčích států rozprostírá také stát svrchovaný.<sup>31</sup>

V zásadě se v moderní době přijímá, že minula doba, kdy byl stát chápán jen jako ochránce, který byl povolán chránit občany a společnost a nevměšovat se do jejich činností. Stát vznikl ve společnosti zejména k plnění společných zájmů, nicméně vždy plnil určitou regulativní funkci. V současnosti stát aktivně vstupuje do různých sfér společenského života, v různé míře reguluje ekonomické vztahy, sociální sféru, školství, životní prostředí a mnoho dalších oblastí společenského života. Stát prostřednictvím ústavy a zákonů určuje nejen právní postavení osoby, ale reguluje také dohodovým systémem i mezinárodní vztahy a organizace. Stát lze tedy celkově považovat za hodnotový systém lidského vývoje a poznání, i když jeho síla, využití i zneužití byly, jsou i mohou být v budoucnosti velmi rozmanité. Co se týče definice státu v moderním pojetí, objevuje se nejčastěji označení, že stát je geografický pojem – určitá země na mapě. Stát je současně abstrakcí i organizací. Na jedné straně je nehmatatelný a na druhé straně má konkrétní legislativní strukturu a ústavní základy. Jiří Jellinek označil stát za sloučené množství lidí a pozdější státověda z těchto teorií nadále vycházela. Stát je sjednocení lidí pod jednou mocí a na určitém území, přičemž státní moc je zvláštním druhem moci a podřazení je zvláštní univerzální organizací, disponující jednotnou mocí a specializovaným aparátem k regulaci různých stran společenských zájmů.<sup>32</sup> Zde je patrné, že stát je možné teoreticky definovat mnoha způsoby. Jedním z těchto způsobů je definice Vladimíra Zoubka, že: „Stát... je hierarchicky usprádaný, suverénní, mocensko-řídící subsystem politického systému společnosti, který je tvořen státními úředníky a státními orgány a který prostřednictvím práva řídí společnost.“<sup>33</sup> Další neméně odlišnou definici uvádí například Jan Svatoň, který vymezuje stát jako obecně politickou formu organizace společnosti, která má podobu společensky univerzální instituce založené na zásadách politické legitimacy a legality. Jedná se tedy o subjekt demokracie, o subjekt nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území vytvářející jednotný právní řád, o subjekt zajišťující ústavnost a legalitu a tím i zajišťující základní podmínky existence společnosti.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 40-41.

<sup>32</sup> KLÍMA, Karel at al. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-98-9. s. 15-17.

<sup>33</sup> ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda: Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-239-4. s. 255.

<sup>34</sup> FILIP, Jan - SVATOŇ, Jan – ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-0867-7. s. 21-22.

Stát byl předmětem teoretického zájmu již od středověku a i nadále zůstává předmětem zkoumání mnoha věd (teorie státu, politologie, filosofie a mnoho dalších).

### 2.2.1 Prvky státu

Jak již bylo několikrát zmíněno, mezi hlavní prvky státu patří státní území, státní národ a státní moc. V následující kapitole budou tyto základní body stručně charakterizovány.

#### 2.2.1.1 Státní území

Jiří Jellinek uvádí, že země, na níž je vybudován svazek státní, představuje po stránce právní prostor, ve kterém může státní moc rozvíjet svou specifickou činnost vládnutí. V tomto právním smyslu se země nazývá územím. Právní význam území se projevuje dvojitým způsobem. Negativně tím, že bez výslovného povolení státu nemůže na tomto území jiný stát vykonávat svou vládu a pozitivně tím, že všechny osoby nacházející se na tomto území jsou podrobeny vládě příslušného státu. Veškerý státní vývoj a činnost již vyvinutého státu se může uskutečňovat jen na podkladu prostorové rozlohy. Vládní rozkazy státu mají být realizovány v jeho území, mohou například způsobit změnu jeho území. Tato změna území by ovšem nebyla možná bez existence „poddaných“, neboť jedině jejich prostřednictvím stát může vládnout nad svým územím. Z vyřčeného vyplývá, že vláda nad územím není dominiem nýbrž impériem. Impérium je moc rozkazovací a rozkazovat lze jen lidem. Vláda nad územím je tedy velmi úzce spojena s vládou nad jednotlivými osobami.<sup>35</sup>

#### 2.2.1.2 Státní národ

Lidé náležející k určitému státu tvoří v souhrnu státní národ. Národ má dvojí funkci ve státě. Národ je jedním ze základních prvků státu, tedy náleží státu jako subjektu státní moci. Zároveň je ale národ předmětem činnosti státní, tedy národ jako objekt. Již Rousseau připisoval každému jednotlivci dvojí postavení, jako citoyen –

---

<sup>35</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 412-419.

aktivní občan, který má právo podílet se na tvoření obecné vůle, a jako sujet – poddaný, který je zároveň této obecné vůli podroben.<sup>36</sup> Příslušníci národa jsou účastníky v právu, kteří využívají právo společné právní ochrany ve svých individuálních zájmech. Národ ve smyslu právním je mimo stát nemyslitelný, právě tak jako i území je myslitelné jen ve spojení se státem jako jeho prostorový rozsah. Mimo stát by tento pojem označoval jen politicky nevýznamnou část povrchu zemského. Jednotlivé prvky státu není možné zkoumat izolovaně, neboť se vzájemně podmiňují a jsou si vzájemně předpokladem.<sup>37</sup>

### 2.2.1.3 Státní moc

Každá účelová jednota lidí potřebuje být řízena jednotnou vůlí. Tato vůle zajišťující společné účely svazu, nařizující a dohlížející na provádění svých nařízení je mocí svazovou. Existují dva druhy – moc vládnoucí a moc nevládnoucí. Moc nevládnoucí je charakterizována tím, že může vydávat předpisy pro členy uskupení, ale již nemůže vynutit vlastními prostředky jejich dodržování.<sup>38</sup> Moc vládní je naproti tomu mocí, které nelze odporovat. Vládnout znamená bezpodmínečně rozkazovat a mít také možnost využití donucovacích aktů k dodržování pravidel. Tato moc vládní bývá označována za moc státní. Státní moc je neodvoditelná, plynoucí z vlastní moci a založená na svém vlastním právu. V pojmu státní moci je tedy zároveň obsažen pojem právního řádu, neboť právě prostřednictvím zákonů a právních norem je uspořádána a chráněna organizovaná společnost.<sup>39</sup>

V současné státovědě je státní moc definována jako univerzální schopnost státu prosazovat na svém území veřejnou vůli, vyjádřenou v právním řádu, včetně prostředků donucení. Širší pojetí státní moci je vyjádřeno termínem veřejná moc, která zahrnuje kromě státní moci jako rozhodující složky také moc uplatňovanou korporacemi, zejména územní samosprávou. Působnost korporací je vymezena zákony, tedy obecnou vůlí státní moci a tudíž je i tato složka veřejné moci sankcionována mocí státní. V nynějším vysoce mezinárodně organizovaném světě, kdy každý stát je členem mnoha

---

<sup>36</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 425.

<sup>37</sup> Tamtéž. s. 447.

<sup>38</sup> Tamtéž. s. 448.

<sup>39</sup> Tamtéž. s. 451-455.

mezinárodních organizací, existuje čistý model vnější nezávislosti státní moci již jen v teoretické rovině.<sup>40</sup>

### 2.2.2 Suverenita státní moci

Suverenita neboli svrchovanost státu je svým dějinným původem představa politická, která se v průběhu času ztuhlila v představu právní. Celý dějinný vývoj moderního státu ze státu středověkého byl úzce spojen s postupným poznáváním suverenity.<sup>41</sup>

Hans Kelsen stejně tak jako Jiří Jellinek považuje suverenitu za jednu ze základních vlastností státní moci. Svrchovanost státního řádu znamená, že platný právní řád je řádem nejvyšším a není již na žádném jiném řádě závislým. Soustava norem je nejvyšší, svrchovaná pokud její základní norma nepřísluší k žádnému jinému řádu. Za základní normu je považována norma, od níž je odvozena platnost ostatních norem tvořících ucelený normativní řád. Základní normou je nejčastěji ústava, která již nebyla stanovena dle předpisu nějaké starší ústavy. Tato ústava se označuje jako ústava prvotní. Platnost prvotní ústavy je předpokládána a tím je zajištěna platnost celého státního řádu. Pokud je státní řád založen na prvotní ústavě, lze o státu říci, že je svrchovaný.<sup>42</sup> Příkladem nesvrchovaného řádu je obec, neboť obec je podřízena vyššímu státnímu řádu.<sup>43</sup>

Suverenita státu je pojem právní. Nezávislost státní moci na jakékoli jiné autoritě byla vždy vnímána jako nezávislost právní, nikoli jako nezávislost faktická. Neomezená je suverénní moc jen v tom smyslu, že jí žádná jiná moc nemůže právně bránit ve změně vlastního právního řádu.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda: Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-239-4. s. 259-260.

<sup>41</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 501.

<sup>42</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 31-32.

<sup>43</sup> Tamtéž. s. 33.

<sup>44</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 503-509.



## 2.3 Prostorová členitost státu

### 2.3.1 Správní decentralizace a decentralizace samosprávou

Normy státního právního řádu mohou mít shodnou oblast platnosti, to znamená, že normy s touto oblastí platnosti jsou závazné na celém státním území. Státní právní řád se ale může skládat také z norem, jejichž oblast platnosti je omezena jen pro dílčí územní oblasti. Dvě normy, které platí pro různá území, ale upravují tentýž předmět, mohou mít odlišný obsah (mohou stejný předmět upravovat různě). Normy platné jen pro dílčí území se jeví jako dílčí právní řády a konstituují dílčí společenství, která se dají považovat za územně diferencované části státu. Prostorová členitost státu je vytvářena procesem „decentralizace“. Opačným procesem decentralizace je centralizace. Lze rozlišovat různé kvantitativní stupně decentralizace a tomu odpovídající centralizace na základě množství a významu centrálních norem, platných pro celé státní území, a množství a významu norem decentrálních, platných pro dílčí území. Extrémní případy centralizace a decentralizace, tedy úplná centralizace a úplná decentralizace, nastávají jen tehdy, pokud jsou všechny normy právního řádu platné bez výjimky na celém státním území nebo pokud naopak všechny normy dané právní soustavy platí bez výjimky jen pro dílčí území. Oba tyto krajní případy úplné centralizace a úplné decentralizace se v pozitivních právech ve skutečnosti nevyskytují. Důležité jsou právě kombinace míry decentralizace a centralizace, kdy mezi jednotlivými krajními případy existují různé typy částečné decentralizace, z nichž každý je zároveň typem částečné centralizace. Částečná decentralizace se může například vztahovat na jednotlivé vrstvy právního řádu nebo, bez ohledu na různé stupně, na jednotlivé věcné obory. V prvním případě mají například ústavní zákony platnost pro celé území, bývají často označovány jako normy centrální neboli ústřední. Všechny ostatní normy, nazývané lokální nebo decentrální, platí jen pro určité území. Za částečnou decentralizaci vztahující se na vrstvu či stupeň právního řádu, lze označit situaci, kdy všechny obecné zákony platí centrálně a určité individuální normy mají opět platnost pouze pro dílčí území. V druhém případě je věcná kompetence rozdělena mezi centrální část právního řádu a lokální právní řády. Jako příklad lze uvést například

centrální platnost občanského práva ve všech věcech a naopak věci upravované živnostenským právem mají podobu lokálních norem.<sup>45</sup>

Na problematiku centralizace a decentralizace nelze nahlížet jen z hlediska statického, tedy jen z hlediska různé územní platnosti norem, z nichž se skládá jednotný řád. Důležité je také hledisko dynamické, které se vztahuje ke způsobu tvorby norem z pohledu normotvorných orgánů. Zde rozhoduje skutečnost, jestli jsou ústřední a lokální normy vydávány jediným nebo několika orgány. Centralizace je možná jak při jediném, tak při mnoha orgánech, které jsou oprávněny vydávat ústřední normy. Prvek centralizace je ovšem silnější pokud jsou všechny ústřední normy stanoveny jedním orgánem. V některých případech je dokonce centralizace zachována i v případě, kdy jsou centrální normy stanoveny různými orgány nebo jsou stanoveny různými právními akty – resortní systém z hlediska odlišných věcných oborů. V teoretické rovině lze uvažovat také o případě, kdy by byly veškeré lokální, ale i centrální normy, stanoveny stejným orgánem, myšleno stejným orgánem nositelem. V tomto případě by se jednalo o takzvanou personální unii mezi ústředním orgánem a orgány místními. Z tohoto důvodu byl zaveden proces decentralizace, který umožňuje vydávání obsahově odlišných norem pro jednotlivé územní celky. Tvorbu jednotlivých dílčích řádů tak zajišťují různí orgánní nositelé.<sup>46</sup>

Vedle kvantitativního rozlišování mezi celkovou a částečnou decentralizací je nutné zmínit také kvalitativní diferenciaci mezi úplnou a neúplnou decentralizací. Kelsen v *Základech obecné teorie státní* uvádí, že decentralizace je úplná pokud je stanovení lokálních norem definitivní a nezávislé. Definitivní stanovení lokální normy znamená, že tato norma nemůže být zrušena nebo nahrazena normou ústřední. Nezávislé stanovení lokální normy zase znamená, že obsah lokální normy nesmí být určován normou ústřední. Neúplná decentralizace tedy nastává v případě, kdy je zákonodárství rozděleno mezi ústřední orgán a několik orgánů místních, ale obsah místního zákona je zčásti upravován ústřední normou. Ústřední zákon tak tvoří takzvaný rámcový zákon, obsahující pouze základy dotyčné úpravy, který je doplněn konkrétnějším a podrobnějším místním zákonem upravujícím daný předmět.<sup>47</sup>

Podobný případ neúplné decentralizace představuje administrativní decentralizace. Stát je administrativní decentralizací rozčleněn na kraje a kraje na

---

<sup>45</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 52-53.

<sup>46</sup> Tamtéž. s. 53-54.

<sup>47</sup> Tamtéž. s. 54.

okresy. To jsou oblasti platnosti individuálních norem (správní rozhodnutí a soudní rozsudky), k jejichž stanovení jsou oprávněny orgány, které jsou vůči dalším orgánům v hierarchické struktuře.<sup>48</sup> Jiří Jellinek popisuje dva typy takto decentralizovaného státu. U prvního typu jsou pro části státu zřízeny nejvyšší úřady, tedy správa a soudnictví je založeno na soustavě provinciální. Tento typ státu představuje nejzazší hranici, k níž může dojít správní decentralizace, aniž by byla narušena jednotnost státu. Druhý typ takto členěného státu se vyznačuje existencí jednotné ústřední vlády nad všemi provinciálními a lokálními úřady. Jellinek považuje tento typ decentralizace za normální a často se vyskytující. Podstatou státu jsou ústřední úřady, které jsou nadány samostatnými správními a rozhodovacími kompetencemi. I stát, ovládaný v silné míře centralizací, je nucen poskytnout nižším úřadům jistou samostatnou kompetenci, neboť je nemožné, aby byly všechny správní výkony prováděny ústředními orgány, či jim byly předkládány na potvrzení. U soudů se zachovává přesně upravené pořadí instancí, jenž má za následek, že většina rozhodnutí je provedena na nižší instanci a instance vyššího řádu zahájí činnost v případě odvolání zúčastněné strany. Tato forma decentralizace se ve svém jádru vztahuje pouze na správu a soudnictví.<sup>49</sup>

Dalším typem členitosti státu je decentralizace samosprávou. V pojmu samosprávy se dle Kelsena slučuje zásada decentralizace s ideou demokracie. Orgán, který je oprávněn vydávat jak individuální, tak do jisté míry i obecné normy, je volen těmi, pro které jsou dané normy závazné. Řád vytvořený tímto způsobem je základem samosprávného tělesa, jehož příkladem je obec. Orgány obce jako jsou obecní rada, obecní představený – starosta, zástupce starosty a další představují decentrální orgány na obecní úrovni. Decentralizace je v tomto případě vztažena jen na určité věci a platí zásadně jen pro vrstvu individuálních norem. V rámci ústředních norem existují také obecné normy – takzvané autonomní statuty. Decentralizace je v zásadě úplná, alespoň co se autokraticky organizovaných státních ústředních orgánů týče. Státním ústředním orgánům přísluší dozorní právo, prostřednictvím kterého mohou protizákonné akty samosprávného tělesa zrušit a to i přes to, že je nemohou vlastními normami nahradit. V dalším postupu decentralizace se může samosprávné těleso spojit s dalším ve vyšší samosprávný svaz. V této situaci, pokud je na obou instancích demokratická samospráva, může být u každého stupně míra decentralizace různá. Vysoký stupeň decentralizace, kterého dosáhla samosprávná tělesa v moderním státě, si Kelsen

---

<sup>48</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 55.

<sup>49</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 675-679.

vysvětluje tím, že stát a jeho ústřední úřady byli zásadně autokraticky organizováni, zatímco místní orgány, jako například obce, byly organizovány víceméně demokraticky. Decentralizace těchto demokratických státních orgánů umožňuje eliminaci vlivu autokratických ústředních orgánů. Kelsen se ve své knize přiklání k názoru, že zápas o samosprávu lze přirovnat k boji o demokracii. Je-li stát jako celek demokratický, pak není nutné rozlišovat teoretický protiklad mezi státní správou a samosprávou a tudíž samospráva bývá vnímána jako zvláštní forma státní správy.<sup>50</sup> Jellinek vymezuje samosprávu jako veřejnou správu vykonávanou osobami, které nejsou v žádném trvalém služebním poměru k veřejnému svazu, jehož správu vedou. Jedná se především o státní správu prováděnou jinými osobami, než státními úředníky z povolání. Samospráva může být vykonávána buď na základě povinnosti, nebo práva ke správě a může být prováděna jednotlivci nebo svazy.<sup>51</sup> Jellinek se rovněž ve své knize zabývá decentralizací samosprávou a uvádí, že se státní moc přesunula do rukou feudálních pánů a měst a stala se jejich vlastním právem. Až do 19. století příslušela pozemkovým vrchnostem a městům vlastní soudní působnost, policie a i některá další vládní práva zůstala městům i přes omezování a dozor ze strany státní moci. Začala se objevovat myšlenka, že původním vlastníkem těchto práv je stát a proto další trvání a rozšiřování těchto práv bylo možné pouze v návaznosti na jejich původ. Moderní samosprávné těleso obdrželo od státu právo vykonávat impérium. Přísluší mu ale také právo i vůči státu samotnému, ovšem stát může toto právo upravovat prostřednictvím zákona. Takovéto právo na samosprávu přísluší již jen výjimečně jednotlivcům. Zpravidla je využíváno právo na samosprávu svazovou. Základním typem svazu oprávněného k samosprávě je obec. Obce jsou vyšší komunální sdružení vytvořené státem dle francouzského vzoru. Obce mají stejně jako stát území, příslušníky a samostatnou moc. Liší se od státu především tím, že tato moc nemá nikdy samostatné, státem neudělené impérium. Veškeré impérium, které jí přísluší je odvozené. Vlastní vládní právo obce tedy není nikdy právem původním. Území obce je zároveň územím státním, stejně tak příslušníci obce jsou příslušníky státními a moc obce je podrobena moci státní.<sup>52</sup> Tyto územní korporace spočívají na společenském základu nestvořeném státem, ale na společných sousedských zájmech. Obce se tedy utvářely nezávisle na státu a v tomto smyslu lze považovat za pravdivé tvrzení, že obec je starší než stát. Obec jako každé

---

<sup>50</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 55-56.

<sup>51</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 679.

<sup>52</sup> Tamtéž. s. 683-685.

sdužení má svá práva, která jsou státem regulována prostřednictvím obecních zákonů. Pokud ale omezující státní právní ustanovení nestanoví jinak, platí vlastní vůle obce. Obec je tak obdařena státním právem vládním a toto panství je jí poskytnuto především v zájmu státním. Obecní samospráva tak přispívá k plnění povinností vůči státu, ale také lépe hájí vlastní zájmy územní korporace. Stát využívá obec k svým účelům také tím, že ji zařazuje do své správní organizace. Obec tak má, ve smyslu závazku státem uloženého, vykonávat státní funkce. Lze tedy rozlišovat obecní působnost samostatnou a obecní působnost přenesenou (svěřenou, delegovanou). V samostatném oboru působnosti vykonává obec své právo a v přeneseném je obec státním orgánem. Vlastní obor působnosti zahrnuje převážně záležitosti správy vnitřní a finanční, obor přenesené působnosti záležitosti správy justiční a vojenské. Obecní správa je správou dle státních zákonů. Decentralizace samosprávou je dle Jellinka názvem pro politický jev, který se uskutečňuje množstvím právních forem. Samospráva může být správou individuální nebo svazovou, dle toho provádí-li se jednotlivci nebo svazy. Pasivní samospráva je po právní stránce správou státní, prováděná státními orgány. Aktivní samospráva bývá prováděna převážně svazy, vykonávají svá práva vlastním jménem. Záleží tak na jejich poměru k státu, ale také na druhu vykonávaných funkcí. Mezi těmito svazy zaujímá obec význačné místo. Obce jsou svazy vykonávající aktivní i pasivní správu a lze na nich studovat všechny stránky samosprávy.<sup>53</sup>

### 2.3.2 Spolkový stát

Stupňování decentralizace samosprávných těles znamená, že se nevztahují jen na individuální normy, ale také na normy obecné. S tímto postupem decentralizace bývají spojeny větší prostorové oblasti platnosti místních norem a tento typ decentralizace se nazývá decentralizací „zemskou“. Moc výkonná i zákonodárná je rozdělena mezi ústřední a místní orgány. Dílčí řády, které jsou reprezentovány místními orgány, zakládají jednotlivá společenství, která jsou nazývána „zeměmi“. Tyto země se jen s obtížemi rozlišují od větších samosprávných celků, jakými jsou například komunální svazy nebo autonomní provincie, a to především tehdy, mají-li tyto svazy v omezené míře oprávnění stanovovat i obecné normy. Rozdíl lze nalézt především ve větší míře

---

<sup>53</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 686-689

zákonodárné kompetence.<sup>54</sup> Tento typ decentralizace velice blízce odpovídá skutečnosti, kterou běžná teorie označuje jako „díličí státy“ uvnitř státu spolkového. V uspořádání spolkového státu se také jedná o vyšší stupeň decentralizace, který umožňuje nejen rozdělení moci výkonné a zákonodárné mezi ústřední autoritu a několik místních autorit, ale také místní zákonodárné orgány opravňuje k využití ústavodárných kompetencí pro jejich oblasti.<sup>55</sup> Rovněž dle Jiřího Jellinka je spolkový stát definován jako suverénní stát utvořený z většího počtu států, jehož státní moc vychází z členských států spojených v státní jednotu. Vlivem spojení většího počtu států v jednotu se snižují rozdíly mezi jednotlivými státy a území členských států je zároveň územím spolkového státu a stejně tak lid jednotlivých států je jednotným lidem spolkového státu.<sup>56</sup> Pokud mají být jednotlivé části nazývány „státy“ musejí se účastnit na ústředním zákonodárství případně na výkonných funkcích. Organizačně-technické provedení tohoto zesílení decentralizace bývá provedeno prostřednictvím orgánu ústředního zákonodárství, který je složen ze dvou sborů. Jeden je volen lidem (lidová komora, zastupitelstvo lidu) a druhý je sestaven z členů, které ustanovují místní parlamenty nebo místní vlády (zemská komora, státní parlament). Komora zemí se může podílet na ústředních výkonných funkcích, přičemž v klasickém typu spolkového státu každému členu komory zemí přísluší stejný vliv na tvorbu ústřední státní vůle. Každý člen má bez ohledu na svou velikost stejný počet hlasů a totéž platí o poměru mezi lidovou komorou a komorou zemí. Podstatou spolkového státu je tedy určitý stupeň decentralizace, ovšem způsob jeho vzniku je dvojitý. Spolkový stát může vzniknout na základě smlouvy mezi svrchovanými státy, ve které je obsažena spolková ústava, nebo zákonem státu, který byl původně jednotným státem a tímto zákonem se přemění ve stát spolkový.<sup>57</sup>

Problematickou oblastí u spolkového státu zůstává otázka svrchovanosti. Jak blíže Jellinek uvádí, možnost existence spolkového státu do značné míry souvisí s učením, jež nepovažuje suverenitu za podstatný znak státu a rozeznává tak státy suverénní a nesuverénní. Spolkovému státu je přiznána suverenita a státní povaha jen jako státu celkovému a jednotlivé členské státy jsou považovány za státy nesuverénní. Svrchovanost státní moci je těmto státům částečně nahrazena, jak je zmíněno výše, ústavně vyměřeným podílem na vykonávání státní moci státu celkového.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 56.

<sup>55</sup> Tamtéž. s. 56-57.

<sup>56</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 817.

<sup>57</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 56-57.

<sup>58</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 819.

V moderní státovédné nauce se tento typ složeného státu označuje také jako federace. Jedná se o státy, v nichž centrální moc a moc konstitutivních jednotek funguje paralelně. Charakteristickým znakem federací, jak již bylo zmíněno, je dvoukomorová struktura parlamentu. Federalismus je státovédou považován za strukturální konstituční princip, který se projevuje v celé řadě ústavních norem a institutů. Jedná se zejména o vzájemné uznávání státnosti federace a jejích členských států, o zásadu věrnosti federaci či přátelského spolkového chování členských států k federaci a naopak. Neméně důležitá je ústavně stanovená dělba kompetence a instituty umožňující federaci a jejím orgánům ovlivňovat členské jednotky, jakož i instituty zajišťující členským státům účast na rozhodovacích procesech, především těch, při nichž jsou dotčeny jejich zájmy.<sup>59</sup> Obdobná je definice dle Jan Filipa, který definuje federalismus jako organizační formu spojení rovnoprávných, autonomních subjektů do jednoho celku, přičemž plnění jim společných úkolů vykonává tento celek a jeho prostřednictvím se na tomto plnění společně podílí.<sup>60</sup>

### 2.3.3 Svaz států

Svaz států je svou organizací velice blízko charakteristice spolkového státu. I u svazu států je zásadní rozdíl ve stupni decentralizace, lze říci, že jde o ještě vyšší typ decentralizace. Svaz států opět rozděluje moc zákonodárnou a výkonnou mezi ústřední a několik lokálních autorit. Rozdíl oproti spolkovému státu spočívá ve výkonu nejdůležitějších kompetencí. Ve spolkovém státu takovéto kompetence spadají vždy do pravomoci ústředního řádu, zatímco u svazu států se ústřední kompetence objevují jen výjimečně. Z celkové kompetence, která zásadně spadá do pravomoci jednotlivých členů, jsou určité věci vyjmuty, jako například zahraniční věci, a spadají do příslušnosti svazu, ale členům nadále přísluší jistá kompetence v oboru zahraničních věcí. Ústřední zákonodárství vykonává orgán svazu států, který nevzniká volbou lidu, ale je složen z delegátů, ustanovených vládami jednotlivých spojených států. Všichni členové by měli být rovnoměrně zastoupeni a k jejich usnesení v některých důležitých otázkách, jako je změna ústavy, se zpravidla vyžaduje jednohlasnost. V ostatních případech je

---

<sup>59</sup> ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státovéda: Úvod do právního a státovédního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-239-4. s. 422-423.

<sup>60</sup> FILIP, Jan - SVATOŇ, Jan – ZIMEK, Josef. *Základy státovédy*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-0867-7. s. 217.

požadována většina hlasů. Zvláštností u svazu států je, že obecné normy stanovené ústředním orgánem nemají bezprostřední platnost. Tyto normy musejí být nejprve vyhlášeny jednotlivými státy, aby se staly závaznými. Z toho vyplývá, že zákonodárny proces je jen částečně centralizován a velmi důležitá zůstává fáze publikování zákonů. Organizace výkonných funkcí na centrální úrovni je u svazu států jen velmi málo vyvinutá. Spolková republika má vlastní samostatný vládní orgán, zákonodárny orgán a také vlastní hlavu státu. Kdežto u svazu států funkce výkonné zajišťuje sám ústřední orgán nebo zvolené výbory. Stejně jako u zákonů i výkonné akty ve většině případů nemají bezprostřední platnost.<sup>61</sup>

Svaz států je v dnešní státovědě označován také pojmem konfederace. Konfederace představuje volné spojení suverénních států spojených mezinárodní smlouvou, kdy je zřízen společný orgán pro realizaci určitých vnějších záležitostí jako například diplomatická zastoupení či společná obrana. Rozdíl mezi konfederací a federací ze státovědného hlediska patrný ve státně-právní povaze federace, která je veřejnoprávní korporací – právnickou osobou, zatímco konfederace je právním poměrem mezinárodně smluvní povahy. Právním základem federace je ústava a právním základem konfederace je tedy mezinárodní smlouva. Zkušenost vývoje konfederací ve světě svědčí o tom, že mají přechodný charakter a obvykle dospívají k rozpadu svazku anebo se přeměňují ve federaci. V současné době již žádná konfederace neexistuje. Švýcarsko, ačkoli je jeho oficiálním názvem „konfederace“ je od roku 1848 spolkovým státem.<sup>62</sup>

#### 2.3.4 Sdružení států

Ještě vyšší stupeň decentralizace se projevuje u sdružení států, kdy je míra centralizace tak nízká, že normy obecné s platností pro celé sdružení ani nemohou být stanoveny. Všechny normy jsou vydávány pouze jako normy individuální. Do tohoto typu sdružení se řadí především takzvané unie. Jsou to sdružení monarchických států v čele s jediným panovníkem. U konstituční monarchie je vyžadován kromě rozhodnutí panovníka také spolupodpis odpovědného ministra. V tomto případě musí být pro věci, u nichž je možné vydávat správní akty platné pro oba spojené státy, zvoleni společní

<sup>61</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 57-58.

<sup>62</sup> ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda: Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-239-4. s. 430-431.



ministři nebo musejí být tyto akty vydány společným panovníkem za kontrasignace resortně příslušných ministrů společných států. Nejčastěji se společné výkonné akty týkaly zahraničních věcí a problematiky obrany a války. Z toho vyplývají další společné orgány jako společné zahraniční zastoupení a společná armáda. Kromě společné armády existují i samostatné armády jednotlivých států a společné výkonné akty nejsou uskutečňovány prostřednictvím společných zákonů, nýbrž na základě samostatných obsahově shodných zákonů spojených států. Ustanoví-li se v organizační struktuře například společné parlamentní výbory, jejichž hlavním úkolem by mělo být právě zajištění shodnosti zákonů, pak by tato opatření přiblížila unii k svazu států či dokonce ke spolkovému státu.<sup>63</sup> Kelsen zdůrazňuje také situaci, kdy je společný pouze panovník bez možnosti výkonných aktů, které by byly platné současně pro oba společné státy. Nemůže být například uzavřena smlouva s třetími státy, platná pro oba státy, ale pokud chce panovník dojednat pro oba státy shodné podmínky, musí uzavřít pro každý stát zvláštní smlouvu. Pro sdružení států je důležité zda je oběma státům společný jen nositel orgánní funkce „hlavy států“ a ne funkce sama. Jakmile není společný ani výkonný orgán je organizace unie blíže personální unii, zatímco v prvním případě se jednalo o unii reální.<sup>64</sup>

Jak již bylo zmíněno, obě tyto formy sdružení – unie personální a reální, se shodují totožností fyzické osobnosti monarchovy ve dvou nebo více státech při plném právním odloučení její rozdílné vlastnosti vladařské. Nebylo-li společenství fyzické osoby monarchovy úmyslné, je tedy v právním smyslu náhodné, jedná se o unii personální. Naopak, je-li společenství právně chtěné, jedná se o unii reální. Toto vymezení bylo stanoveno novější německou vědou a původní rozeznávání obou typů, které bylo založeno jen na čistě vnějších znacích, je již považováno za právně bezvýznamné. Personální unie je významná především pro politiku. Společné panování, zprvu zcela náhodné, bylo pro mnoho států počátkem dalekosáhlého sjednocení. Politicky významná je také skutečnost, že mezi státy osobně sjednocenými nemůže dojít k válce. I přes tuto okolnost je mezi takto spojenými státy možný mezinárodní nátlak neválečného charakteru a mezinárodní právo ani nevylučuje nucené podrobení jednoho státu pod druhý. K dočasnému rozvázání unie dochází, když ve spojených státech panují místo monarchy různí regenti, nebo když monarcha dle ústavy jednoho státu vládne již

---

<sup>63</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 59.

<sup>64</sup> Tamtéž. s. 60.

jako plnoletý, ale ve druhém státě je na něho prozatím nahlíženo jako na nezletilého a tudíž je reprezentován regentstvím.<sup>65</sup>

Reální unii Jellinek definuje jako spolek dvou či více států se společným panovníkem. Reální unie je organizované sdružení, jehož právní základ tvoří společná úmluva. Členové unie jsou v právním smyslu navzájem plně nezávislí a vzájemná úmluva se nedotýká suverenity jednotlivých států. Reální unie by neměla vytvářet nadstát, stojící nad členy spolku, ale vytvářet spojení států založené mezinárodním právem, v němž síla státoprávních aktů závisí na rozsahu spolkového poměru. V unii by neměly vznikat žádné pospolitosti nad sdruženými státy a státy by neměly být podřízeny nějaké společné spolkové moci. V reální unii neexistují pravé uniové zákony, ale pouze zákony vycházející ze společné úmluvy členů. Z toho vyplývá, že v unii neexistuje ani jednotná správa, ale funguje spíše správa společná, finanční, společná správa v oblasti hospodářství a podobně. Jen navenek vystupují členové unie v otázkách politické moci jako jednota. V mezinárodním právu vzbuzuje trvalé společenství několika států a vnitřní jednota jednoho jediného státu tentýž účinek. Z tohoto důvodu jeví se příslušníci států sdružených v unii jako příslušníci státu spolkového a jejich území jeví se územím spolkovým. Tímto praktickým mezinárodně právním účinkem blíží se reální unie státu jednotnému.<sup>66</sup> Podobně jako unie personální může být unie reální ukončena přeměnou ve stát jednotný, nebo zrušením spolku tím, že v jednotlivých spojených státech dosáhnou koruny různí monarchové. Přechodné zrušení unie růzností zákonů o vladařství je u reální unie nemožné.<sup>67</sup>

Zvláštním typem sdružení států je protektorát, kdy se jeden stát – protektor - zaváže vůči státu druhému k mezinárodně právní ochraně a to především proti válečným útokům třetích států. Chráněný stát se vzdává samostatného výkonu určitých funkcí, především v oblasti vnější politiky, a bývá protektorem zastupován. Orgány státu protektora zajišťují vnější politiku a mohou stanovit výkonné akty s platností i pro chráněný stát. Z tohoto důvodu je toto sdružení označované jako sdružení nerovné.<sup>68</sup> Jellinek označuje protektorát za formu, prostřednictvím které kulturní evropské státy využívali státy méně civilizované pro své zájmy. Stejně jako Kelsen definuje protektorát jako smluvní poměr mezi dvěma státy, v němž se jeden zavazuje k ochraně druhého proti vnějším útokům a chráněný stát se zavazuje, že nebude nikdy jednat proti

---

<sup>65</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 798-801.

<sup>66</sup> Tamtéž. s. 801-804.

<sup>67</sup> Tamtéž. s. 809.

<sup>68</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 60.

protektoru. Protektor má tedy možnost určovat způsob chování chráněného státu k dalším mocnostem. Při protektorátech a obdobných vztazích mezi méně mocnými a mocnými státy musí být vždy stanoven právní poměr obou členů. Musí být zřetelné zda se jedná, při vší politické převaze ochránce, o vztah souřadnosti či podřadnosti, jinými slovy jedná-li se o státy suverénní nebo nesuverénní. Nesuverénní stát může existovat pouze ve svazku se státem suverénním a jeho území a lid musí být zároveň územím a lidem i státu suverénního.<sup>69</sup>

Sdružení států v širším smyslu slova zakládá každá mezinárodní smlouva, kterou uzavřely dva nebo více států za určitým účelem a navzájem se tak zavazují k jistému chování. Dle rozsahu a důležitosti věcí, u nichž je umožněno vytváření centrálních a lokálních právních norem se klasifikují sdružení v užším slova smyslu – spolkový stát, svaz států, unie atd.<sup>70</sup>

I mezinárodní společenství je určitou formou sdružení států. V tomto sdružení jsou normy obecného mezinárodního práva platné pro celé území společenství a jejich ústava je považována za pravidlo, dle kterého mohou vznikat nové obecné normy. Hlavním smyslem ústavy je umožnit tvorbu obecných norem, platných pro více území států, jediným orgánem. Tento orgán je tvořen zástupci států, které si volí každý stát samostatně dle svých pravidel a nejčastěji je k uzavření konkrétní mezinárodní smlouvy využívána zásada jednohlasnosti. Obecné společenství mezinárodního práva patří k typu částečně decentralizovaného právního řádu.<sup>71</sup>

Uvažuje-li se o sdružení států z historicko-politického hlediska, lze dospět k názoru, jak uvádí Jiří Jellinek, že jedinou zdravou a normální formou je stát spolkový. S pokrokem federalistické státní myšlenky se změní během času i postavení středních a malých, které budou nuceny přičlenit se k větším celkům. Již Jellinek uváděl jako jednu z největších výhod tohoto spojení trvalé zajištění existence, především zaručení ochrany proti vnějším útokům.

Uvedená fakta ukazují, že centralizace a s tím spojená decentralizace je základní zásadou, která formuje různá právní společenství.

---

<sup>69</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 792-793.

<sup>70</sup> KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. s. 60.

<sup>71</sup> Tamtéž. s. 61.

## 3 Teorie samosprávy

### 3.1 Vývoj samosprávy

V této kapitole jsou zmíněny některé základní podoby samosprávy mající vliv na vývoj samosprávy. Vývoj samosprávy na území České republiky bude zpracován v samostatné kapitole.

Správa patří k jednomu z nejvýznamnějších fenoménů existence státu. Její počátky sahají hluboko do minulosti a jsou spjaty s formováním nejstarších států – městských států. Už zde byly pokusy o vystihnutí podstaty správního uspořádání, kdy městský stát ve své podstatě představoval malé suverénní území. Z městských států se později vyvinuly starověké státy. Zdeněk Neubauer ve své knize *Státověda a theorie politiky*<sup>72</sup> používá pojem městská obec. Řekové používali pro označení správního uspořádání pojem polis.

Athénskou správu je možné označit za přímou sebesprávu, neboť neznali princip zastupitelnosti a tudíž občané přímo rozhodovali ve sněmech. Každý občan tak byl vládcem a zároveň ovládaným. K výrazné demokratizaci správního systému došlo v průběhu 5. století př. n. l., kdy se rozhodujícím mocenským orgánem státu stalo shromáždění lidu – ekklesia.<sup>73</sup>

Součástí Říma se postupně staly i některá další města, která dobrovolně nebo nuceně přijala římskou správu – municipia. Dle poměrů a okolností za jakých se municipia staly římskými, se jim ponechávala samospráva pro věci místní správy, hospodaření a soudnictví.

Podstatný vliv na vývoj samosprávy měla samospráva středověkých měst. Tato samospráva spočívala nejen v moci výkonné, ale i moci soudní, nebyla však demokratická. Z hlediska idey samostatné korporace nezávislé na státu jsou středověká města předchůdcem dnešních obcí. Zájmovou samosprávou byly cechy a další pomocné funkce ve veřejné správě plnily také komory. Jiří Jellinek zastává názor, že i církve prováděly určitou míru samosprávy.<sup>74</sup> Mnohé z uvedených samosprávných subjektů

---

<sup>72</sup> NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a theorie politiky*. Praha: Jan Laichter, 1947.

<sup>73</sup> LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001. ISBN 80-86419-13-4. s. 17.

<sup>74</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 684.

vykonávaly veřejnou moc, aniž by ji odvozovaly od státu. Stejný názor má Jan Matějka.<sup>75</sup>

Francie ve svém prvním obecním zákoně z roku 1789, pod vlivem učení d'Argensona, přiznávala nově zřizovaným obcím určitá základní práva jako například volbu orgánů, svobodnou správu zájmů a místní policii. Zákon důsledně rozeznával samostatný a přenesený obor působnosti. Jedna působnost byla vykonávána pod dozorem státu a druhá pod autoritou státu. Zákon byl zrušen centralizmem revoluce. Napoleon celou Francii geometricky rozdělil na departmenty, arroundisseenty a obce, v jejichž čele stáli prefekt, podprefekt a maire, ti byli státem jmenovaní a služebně závislí. Kolegiální orgány z řad občanů, byly rovněž jmenovány a měly pouze poradní funkci.

Na Britských ostrovech se územní samospráva rozvinula v 19. století na bázi starých institucí. Nevznikla však hierarchický systém místní správy. Zákony z 30. let 18. století zavedly moderní systém volených orgánů a placených úředníků. Zákon o místní správě z roku 1888 přinesl ve městech jednostupňovou a na venkově dvoustupňovou místní správu. Ve 20. století nastalo období převodu působností z místní správy na vládu, například v oblastech sociálního zabezpečení, zdravotnictví a podobně. Po roce 1997 usiluje vláda o reformy územní správy. Vznik jednotlivých regionů podmínil zákon referendem.

Mezi nejstarší samosprávu patří také samospráva na Islandu, přenesená pravděpodobně Kelty u Britských ostrovů. Důležitým rysem této samosprávy byla shromáždění svobodných občanů, kteří diskutovali o místních záležitostech. Tak postupně vzniklo obecné shromáždění, které se od roku 930 pravidelně scházelo uprostřed léta. Takto vzniklé společenství přetrvalo až do počátku 13. století, kdy Islandané přešli pod norskou korunu a ve 14. století společně pod Dánské království.<sup>76</sup>

Od počátku 19. století se vyvinuly invenční nauky o samosprávě. Příkladem může být francouzský „pouvoir municipal“ či německá přirozeno-právní doktrína. Dále pruská „laická správa“, která spočívala na smíšeném modelu a kolektivním rozhodování volených osobností a státních úředníků a vrozené právo sebeurčení ve smyslu rakouského obecního zřízení – Steinovo městské zřízení z roku 1808 chtělo přivést zájem občanů pro stát prostřednictvím účasti na městské správě.

---

<sup>75</sup> MATĚJKA, Jan. *Principy organizace veřejné správy*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1938. s. 92.

<sup>76</sup> ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. IN: *SPRÁVNÍ PRÁVO: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1997, roč. XXX, č. 6. ISSN 0139-6005. s. 324

Industrialistické koncepce byly postupně překonány v závěru 19. století a v první polovině 20. století. Ve 20. století jde o ochranu výkonu samosprávy prostřednictvím zákonů a také ústavy, nejnověji i na základě mezinárodních smluv.

Nepřerušovanou cestou se vyvíjí samospráva ve Švýcarsku, kde se federativní systém vyvíjel od 13. století. Zkušenosti z ostatních federativních zemí ukazují, že federativní uspořádání vede k rozvoji samosprávy. Vlády i občané federací dobře rozumí důvodům a metodám dělby moci. Švýcarsko je nejdéle se vyvíjející federací. Vývoji samosprávy také velmi výrazně napomáhá zemská rozmanitost Spolkové republiky Německo. Německý koncept samosprávy je významným příspěvkem pro demokratizaci světa. Francouzská revoluce položila základy parlamentarismu, Spojené státy americké přidaly svrchovanost parlamentu ve věcech rozpočtu a Německo rozvinulo ideu komunální samosprávy, která není jen pouhým organizačním prvkem, ale výrazem pozice místních společenství ve státním celku. Záruky samosprávy jsou zárukou svobody, zajišťují pluralitu a demokracii ve státě.<sup>77</sup>

## 3.2 Vývoj samosprávy na území České republiky

### 3.2.1 Počátky utváření veřejné správy – do roku 1848

Veřejná správa má ve většině vyspělých zemích dlouhou historii. Určité prvky místní územní samosprávy lze objevit, jak již bylo výše zmíněno, ve starém Řecku a Římě. Ve 12. století sílilo postavení měšťanstva. Které se snažilo získat pro města alespoň částečnou nezávislost na panovníkovi. Středověká města představovala relativně autonomní hospodářské celky s různými výsadami získanými od státu reprezentovaného panovníkem či vrchností (vybírat mýtné, mostné a jiné).<sup>78</sup>

Počátky vytváření základů moderního politického a státního systému, tedy započítání přebudování zastaralého feudálního správního aparátu, patří obdobně jako ve většině evropských států, do období pozdního feudalismu. V tomto období se začala stále více projevovat potřeba nových orgánů, které by byly schopny zabezpečovat

---

<sup>77</sup> COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení: otázky působnosti a organizace*. Praha, 2007. s. 14-16. Disertační práce na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze na katedře práva. Vedoucí disertační práce JUDr. Ing. Richard Pomahač, CSc.

<sup>78</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 62.

absolutistickým státem postupně prováděné reformy. Tento proces začal v období osvícenského absolutismu za vlády Marie Terezie a Josefa II. Základním charakteristickým rysem tereziánského a josefinského období z pohledu vývoje právního mechanismu je postátnění správy v ústředí, zemích i krajích a podstatné zásahy i do nejnižší instance, které směřovaly proti stavům. Stavovský vliv byl postupně vytlačován nově se konstituující byrokracií. Státní správa se postupně profesionalizovala a u stále většího okruhu úředníků se vyžadovalo právnické vzdělání.<sup>79</sup>

Pro další vývoj byla významná i čtvrtá reforma ústřední správy z počátku roku 1802, která spočívala v definitivním oddělení politické správy, finanční správy a soudnictví. Nejvyšším orgánem politické správy se stala Spojená dvorská kancelář v čele s nejvyšším kancléřem, nazývaným také ministrem vnitra. V roce 1848 byla Spojená dvorská kancelář přeměněna na ministerstvo vnitra. Pro soudnictví působil od roku 1802 samostatný Nejvyšší soudní úřad. Pro finanční správu byla ve stejném roce obnovena dvorská komora a bankodeputace. Organizace ústřední správy, tak jak byla vytvořena na začátku 19. století se stala základem pro novou strukturu nejvyšších správních orgánů po roce 1848. Významné změny od 30. let 18. století nastaly postupně i v organizaci krajské správy. Období druhé poloviny 18. století a začátku 19. století bylo rozhodující pro vytvoření základů moderní, z velké části již byrokratické správy.<sup>80</sup>

### 3.2.2 Vývoj správy v Habsburské monarchii – 1848 – 1918

Rok 1848 je mimo jiné spojován se vznikem parlamentarismu a dalšími společensko-politickými změnami. Naléhavost změnám ve fungování státu dalo revoluční povstání ve Vídni ve dnech 13. – 15. března 1848, kdy byl přinucen odstoupit Metternich a císař slíbil vydání ústavy a zaručení občanské svobody. Dosavadní ústřední orgány zvané dikasteria nahradila resortní ministerstva (ministerstvo vnitra, zahraničních věcí, financí či například války).<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 62. SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008. ISBN 978-80-87071-92-2. s. 8.

<sup>80</sup> Tamtéž. s. 62.

<sup>81</sup> Tamtéž. s. 63.

V březnu 1849 byla vyhlášena takzvaná oktrojovaná ústava (Stadionova), na níž navazovala úprava organizace veřejné správy. Státní správa byla vytvořena na úrovni zemí, krajů a okresů. Výkon státní správy byl do značné míry přenesen na nižší jednotky, ovšem rozhodující agenda byla nadále koncentrována u ústředních orgánů. Další ústavou byla v roce 1867 takzvaná Prosinčová ústava, která byla tvořena soustavou ústavních zákonů.<sup>82</sup>

Na úrovni zemí zastupoval panovníka místodržitel. Z počátku bylo jeho postavení méně významné, představoval jakousi instanci mezi ministerstvem vnitra a krajskými vládami. Podstatně větší význam měly v tomto uspořádání kraje a okresy. Prakticky všechny funkce bývalého gubernia byly přeneseny na krajské vlády a místodržitelství bylo jen více méně zprostředkovatelským článkem. Situace se však změnila reformami, jejichž tvůrcem byl ministr vnitra Alexandr Bach. Ten naopak učinil ze zemí jeden z hlavních článků správy a význam krajů mírně poklesl.<sup>83</sup>

Postavení místodržitelství se tedy postupně měnilo – posilovalo. Působnost místodržitelství se dělila na působnost místodržitele a vlastního místodržitelství. Místodržitel byl prezidentem místodržitelství a vykonával tu ústřední působnost, která mu byla osobně svěřena. Vykonával například nejvyšší vedení policie, usiloval o udržení klidu, pořádku a bezpečnosti, měl dozor nad tiskem a mnoho dalších. Místodržitelství, tedy zemská vláda, mělo za úkol pečovat o vydávání zemského zákoníku, o přesné provádění zákonů s nařízením rozhodovat o stížnostech na podřízené úřady, vyšetřovat i rozhodovat o osoboování si šlechtických titulů, zavádět zemské sbírky pro obyvatele postižené živelnými pohromami, provádět vrchní dohled na donucovací pracovny a polepšovny, dobročinné ústavy a další.<sup>84</sup>

V první polovině 50. let leželo těžiště státní správy na krajích. Krajské vlády a krajští prezidenti byli podřízeni přímo ministerstvu vnitra. Kraje byly velmi rozlehlé administrativní jednotky a v některých menších zemích jako například ve Slezsku nebyly vůbec zřizovány. Existence krajů a krajských orgánů se s ohledem na později provedené reformy stále více jevila jako faktor ještě více zatěžující už tak těžkopádně fungující systém veřejné správy. To byl také důvod jejich definitivního zrušení v roce

---

<sup>82</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 63.

<sup>83</sup> Tamtéž. s. 63.

<sup>84</sup> Tamtéž. s. 63.



1868. Krajská agenda byla přenesena zčásti na úřady okresní a z části na zemská místodržitelství a zemské vlády.<sup>85</sup>

Nejnižší články politické správy představovaly okresy. Správu zde vykonávala okresní hejtmanství, někde nazývaná též jako podkrajský úřad, v čele s okresním hejtmanem. Na rozdíl od předchozího uspořádání do roku 1849, kdy se u téhož orgánu soustřeďovala agenda soudní i správní, představovala okresní hejtmanství až do zmíněné Bachovy reformy, orgán výlučně správní, soudnictví od něho bylo odděleno. Spojení okresních soudů a okresních úřadů však trvalo jen do vydání Prosinčové ústavy v roce 1867. Do působnosti okresního hejtmanství náležela naprostá většina agendy státní správy – policejní, pečovatelské, počínaje evidencí obyvatelstva a vedení matrik, přes některé záležitosti vojenské, věci bezpečnostní, školské, fiskální, sociální péče, udržování cest a v neposlední řadě také záležitosti tiskové a spolkové. Působnost smíšených okresních úřadů se dělila na působnost v záležitostech politické správy, na působnost v záležitostech soudních a na působnost v záležitostech berních a pokladních.<sup>86</sup>

Revoluce v roce 1848 zrušila poddanství a tak byla rovněž zrušena vrchnostenská správa. Na jejím místě začala vyrůstat nová organizace samosprávy, která byla založena na myšlence o existenci „přirozených“ práv společenských útvarů na územním základě, mající jistá přirozená práva jako obdobu přirozených práv fyzických osob. Vytvořením územních samosprávných útvarů se sledovalo jednak vytvoření zdání spravedlivého uspořádání státu, v němž by obyvatelstvu určitého určitých místních svazků byla dána možnost, aby si nezávisle na vlastní státní správě vyřizovalo určité záležitosti samo. Zároveň tyto útvary místní samosprávy měly plnit úlohu obhájců národních zájmů a potřeb proti rakouským byrokratickým, z Vídně řízeným, státním orgánům.<sup>87</sup>

První právní úprava obecního zřízení byla obsažena v provizorním obecním zákoně (20. března 1849), kterým se Stadionova ústava prováděla. V zákoně byla také zakotvena zásada, že základem svobodného státu je svobodná obec. Ústava rozeznávala tři druhy obcí - místní, okresní a krajské, ovšem zákon vydaný pro upřesnění ústavy blíže upravoval pouze obce místní. Okresní a krajská obce měly být upraveny ve zvláštním zákoně, přičemž okresní a krajská samospráva nebyla vůbec realizována.

---

<sup>85</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 63.

<sup>86</sup> Tamtéž. s. 64.

<sup>87</sup> PRŮCHA, Petr - SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. ISBN 80-85964-00-7. s. 9.

Obecní zřízení rozlišovalo dvojí působnost obcí – přirozenou a přenesenou. Přirozená působnost obsahovala vše, co se týkalo zájmů obce a mohlo být provedeno v jejích hranicích. Přenesená působnost spočívala v obstarávání určitých veřejných věcí, které byly obci od státu delegační cestou přikázány. Obce byly ustanoveny podle katastrálních obcí, které vznikly v roce 1789 Katastrem josefínským pro potřeby vyměřování majetkových daní.<sup>88</sup>

Orgány místních obcí byly obecní výbor a obecní představenstvo, které se skládalo z purkmistra a alespoň dvou obecních radních. Obecní představenstvo však nebylo kolegiem. Obecní radní byli pouze pomocným orgánem purkmistrovým. Orgány byly ve většině případů voleny a to na 3 roky.<sup>89</sup>

Vztah mezi jednotlivými stupni samosprávy byl upraven tak, že krajská zastupitelstva rozhodovala v druhé instanci o odvolání proti usnesení obecních a okresních výborů a obstarávala dohled na kmenové jmění místních obcí. Okresní a krajské samosprávné orgány byly zároveň určeny jako poradní orgány okresní a krajské politické správy.<sup>90</sup>

### 3.2.3 Vývoj správy v letech 1918-1939

Dne 28. října 1918 byl vyhlášen samostatný československý stát, jehož prvním zákonem se stal narychlo připravený zákon, běžně nazývaný „recepční norma“, schválený téhož dne. Podle tohoto zákona veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti a v návaznosti na to bylo stanoveno, že veškeré úřady samosprávné, státní i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních zákonů a nařízení. Po vzniku Československé republiky se právě obecní samospráva stala nejdiskutovanější částí celé samosprávné soustavy.<sup>91</sup>

Do čela veškerého politického dění se postavil Národní výbor v Praze, jenž měl být výrazem jednoty národa, obnovený necelé čtyři měsíce před vyhlášením

---

<sup>88</sup> PRŮCHA, Petr - SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. ISBN 80-85964-00-7. s. 9-10.

<sup>89</sup> Tamtéž. s. 10.

<sup>90</sup> Tamtéž. s. 11.

<sup>91</sup> Tamtéž. s. 20.

samostatnosti. Stal se ústředním orgánem se zákonodárnou i výkonnou mocí pro celý československý stát.<sup>92</sup>

Územně byla republika členěna na země, okresy a obce. Okresy měly dvojitý povahu. V první řadě se v územním členění uplatňovaly politické okresy, ve kterých existovala správa se všeobecnou působností. Některé orgány státní správy však využívaly členění podle soudních okresů, které byly podstatně menší.<sup>93</sup>

Od vzniku Československa se pochybovalo především o vhodnosti zemského uspořádání. Tyto úvahy podporovaly takové faktory jako snížení počtu zemí v Československu ve srovnání s bývalým Rakouskem, respektive Rakousko-Uherskem, snahy některých politických sil na Slovensku a Podkarpatské Rusi o autonomii, a tím překročení dimenze zemského uspořádání, úsilí o prostorovou decentralizaci a dekoncentraci veřejné správy s přílišnou velikostí České země, jejíž orgány se jevíly do jisté míry jako nadbytečné vedle ústředních orgánů nové republiky.<sup>94</sup>

Česká republika byla rozdělena na zemi českou, která se kryla s historickými hranicemi, dále na zemi moravsko-slezskou, kde byla spojena Morava a Slezsko, a v neposlední řadě země slovenská a podkarpatská. V čele země stál zemský prezident, který byl jmenovaný prezidentem republiky. Další úrovní byly okresy v čele s okresním hejtmanem.<sup>95</sup>

Výsledkem uvedených úvah byla zákonná úprava nové organizace územní správy v roce 1920 vycházející ze župního uspořádání. Ukázalo se však, že proti tendencím směřujícím k nahrazení dosavadních pěti zemí 20 župami působí jiné tendence dovolující zachování zemského členění. Tyto tendence vyplývaly ze snah o stabilizaci fungování veřejné správy, nedostatku novodobých tradic krajského uspořádání v českých zemích (předcházející kraje zanikly v 60. letech 19. století a ani tyto zaniklé kraje nebyly v době své existence stabilní), ze silné identifikace se zemským zřízením zejména na většině moravského území a také ze složité národnostní struktury Československé republiky. Zmíněná národnostní struktura způsobovala rozervanost značné části českých politických kruhů k župnímu uspořádání z hlediska vzniku žup s výraznou většinou obyvatelstva německé národnosti.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 65.

<sup>93</sup> Tamtéž. s. 65.

<sup>94</sup> Tamtéž. s. 65.

<sup>95</sup> Tamtéž. s. 65.

<sup>96</sup> Tamtéž. s. 65.

Popsané důvody vedly nakonec k tomu, že župní zákon č. 126/1920 Sb., se v českých zemích vůbec nerealizoval. Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy právně obnovil fakticky existující uspořádání. Nastala pouze dílčí změna sjednocením země Moravské a země Slezské. Pro další vývoj reforem územní veřejné správy však mělo zásadní význam samotné nastolení otázky vhodnosti zemského uspořádání.<sup>97</sup>

Pokud by župy vznikly tak, jak zákon předpokládal, vznikla by nová linie veřejné správy, Župní úřady v čele s županem měly převzít činnost zemských orgánů v oblasti hospodářské, správní, finanční a správního soudnictví. Okresní úřady v čele s okresním náčelníkem měly převzít činnost okresních hejtmanství a vykonávat stále dozor nad obcemi.<sup>98</sup>

Proti tomu okresní uspořádání zůstalo po celou dobu existence první republiky prostorově stabilní a měnilo se pouze vnitřní uspořádání správy. Změny územního uspořádání provedené v době Protektorátu Čechy a Morava neměly trvalý charakter a neovlivnily další vývoj. Výkonná moc byla v rukou velitele říšské armády, ten vydal nařízení, že správní úřady mají pokračovat v činnosti s tím, že budou poslušné nařízení německých vojenských úřadů. V dubnu 1939 nastoupil do úřadu říšský protektor, který jmenoval ministry protektorátní vlády, kontroloval je a svými vlastními akty mohl měnit protektorátní právo. Za zmínku stojí i faktická likvidace obecní samosprávy. Pravomoci starostů měst a obcí převzali takzvaní úředníci vedoucí.<sup>99</sup>

### **3.2.4 Vývoj po druhé světové válce**

Za nové situace v roce 1945 opět vyvstaly pochybnosti o funkčnosti zemského uspořádání v podstatně větší míře. Zmíněné pochybnosti byly posíleny zejména postoupením Podkarpatské Rusi tehdejšímu Sovětskému svazu a přijetím autonomie Slovenska. V důsledku těchto skutečností nadále fungovaly pouze dvě země, a tím se ztrácel jejich význam jako zvláštního stupně veřejné správy. Navíc se uplatnily i politické faktory, zejména snaha komunistů přizpůsobit územní uspořádání Československé republiky z hlediska jeho základní struktury organizaci územní správy

---

<sup>97</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 65.

<sup>98</sup> Tamtéž s. 65.

<sup>99</sup> Tamtéž s. 65.

ve východoevropských státech, a slabá pozice komunistické strany v zemských orgánech.<sup>100</sup>

Dne 10. května přesídlila první vláda poválečného Československa do Prahy a ujala se výkonu svých funkcí. V jednotlivých místech a okresech českých zemí byly ustaveny národní výbory, které se v mnoha případech konstituovaly z těch, které pracovaly již za okupace. Jejich vnitřní organizace i přístup k řešení úkolů se často regionálně i místně lišily.<sup>101</sup>

Okresní uspořádání zůstalo i v letech 1945 – 1948 bez podstatných změn, pokud jde o politické okresy, v té době již nazývané správními okresy. Jejich počet stoupl ze 141 v roce 1918 a ze 148 v roce 1930 na 151 v roce 1948.<sup>102</sup>

Soudní okresy formálně rovněž existovaly v dosavadním rozsahu, ve skutečnosti však byla působnost okresních soudů v malých soudních okresech, zejména v pohraničních oblastech, přesouvána na jiné okresní soudy. Příčinou této faktické redukce soudních okresů bylo značné zmenšení počtu obyvatel a nedostatek soudců i správních úředníků v jejich územních obvodech v souvislosti se ztrátou československé státní příslušnosti u osob německé národnosti a jejich následným vysídlením.<sup>103</sup>

Krajské uspořádání bylo zavedeno zákonem č. 280/1948 Sb. s účinností od 1. ledna 1949. Země byly nahrazeny 19 kraji. Je nepochybné, že k prosazení krajského zřízení v tak krátké době přispělo rozhodující mírou převzetí moci komunisty v únoru 1948. Kromě politických faktorů, zde existovaly i faktory objektivní povahy, které dostávaly zemské zřízení do rozporu s racionalitou veřejné správy. Stejně tak při vymezení nových krajů se uplatnily i analýzy učiněné v předcházejícím období.<sup>104</sup>

Současně se vznikem krajů došlo poprvé od vzniku Československé republiky k podstatné reformě okresního uspořádání. Počet okresů se zvýšil na 179 a současně byly zrušeny soudní okresy. Obvody působnosti soudů se ztotožnily s obecnými okresy. Také v tomto případě se správní uspořádání zčásti přizpůsobilo nové situaci v sídelní

---

<sup>100</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 66.

<sup>101</sup> ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004. ISBN 80-86754-22-7. s. 33.

<sup>102</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 66.

<sup>103</sup> Tamtéž. s. 66.

<sup>104</sup> Tamtéž. s. 66.

strukturu a většina okresních měst, která doplnila dosavadní centra, plnila širší funkce v přirozených mikroregionech i mimo správní sféru.<sup>105</sup>

Základní změny systému veřejné správy od roku 1945 ovšem probíhaly v oblasti jeho politického základu a vnitřní organizace. V tomto směru byla klíčová likvidace samosprávy. Předcházející orgány jak státní správy, tak samosprávy byly nahrazeny národními výbory a samosprávné prvky v jejich postavení byly postupně odstraňovány. Profesní neboli zájmová samospráva byla při změnách roku 1948 zlikvidována. Od roku 1950 lze již hovořit o plném zániku samosprávy. Z hlediska dalšího vývoje není tedy možné chápat změny ve vzájemných vztazích ústředních a územních orgánů státní správy jako skutečnou decentralizaci. Systém fungování všech státních orgánů, včetně správních, v realitě určovala doktrína vedoucí role Komunistické strany Československa.<sup>106</sup>

Nové územní uspořádání přinesla reforma územní státní správy v roce 1960 uskutečněná zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tato reforma souvisela i s problémy výkonu státní správy v dosavadních malých územních jednotkách, zejména však s představami o dalším vývoji řízení ekonomiky, ve kterém měly hrát podstatně větší roli územní orgány. V některých socialistických státech se již dokonce uskutečnil částečný přechod na územní řízení výroby, po zkušenostech z tohoto způsobu řízení však došlo k návratu na odvětvové řízení. V určitých aspektech však byly podniky i nadále ovlivňovány rovněž územními orgány, zejména politickými.<sup>107</sup>

Vyšší úloha územních orgánů státní správy v řízení ekonomiky, se kterou se původně počítalo, vyžadovala větší jednotky jak na středním, tak na nižším stupni. Cíl vytvoření vyšších jednotek byl také reformou v roce 1960 skutečně dosažen, počet okresů se snížil na 75, počet krajů na 7. Hlavní město Praha navíc získalo postavení kraje a národní výbory v jeho deseti městských obvodech obdržely většinu kompetencí okresních národních výborů.<sup>108</sup>

Vytvoření nové územní organizace státní správy přineslo v dalším vývoji některé problémy. Především počet okresů i počet krajů byl nižší než počet přirozených mikroregionálních a mezoregionálních center z hlediska sídelní struktury a funkce

---

<sup>105</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 66.

<sup>106</sup> Tamtéž. s. 66. ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004. ISBN 80-86754-22-7. s. 22.

<sup>107</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 66.

<sup>108</sup> Tamtéž. s. 66.

v území. Mnohá přirozená centra tak zůstala opomenuta a územní obvody jejich přitažlivosti byly bez ohledu na reálné prostorové vazby rozděleny mezi zachovaná centra. Kromě toho vznikl stálý zdroj napětí v území, zejména tam, kde centrum nově vytvořeného okresu mělo pouze stejnou nebo i slabší mikroregionální funkci, eventuálně stejný nebo menší počet obyvatel než jiné město v okrese.<sup>109</sup>

Územní členění z roku 1960 přetrvalo 40 let a v některých aspektech se uplatňuje dosud. Toto dlouhodobé fungování lze vysvětlit nejprve obavami z politických důsledků zásahu do systému územní správy a také skutečností, že v období narušení kontinuity politického systému v letech 1968 – 1969 krátký časový prostor a prioritizace jiných úkolů neumožnily zásadním způsobem řešit otázku územní organizace veřejné správy. V odborných diskusích i v publicistice se však tato otázka ventilovala. Zejména intenzivní byly snahy o obnovení zemského uspořádání v Jihomoravském kraji.<sup>110</sup>

### 3.2.5 Vývoj veřejné správy po roce 1989

Po roce 1989 byla především obnovena obecní samospráva a tím vytvořeny předpoklady decentralizace. Na vyšších úrovních však samospráva uplatněna nebyla. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady jako orgány státní správy a krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, přičemž jejich kompetence přešly z části na ústřední správní úřady, z části na okresní úřady. Ve vztahu k úrovni středního řádu tedy došlo částečně k prostorové koncentraci výkonu státní správy.<sup>111</sup>

Po vytvoření obecní samosprávy došlo k dalším dílčím změnám v systému územní veřejné správy. Tyto změny spočívaly ve vztahu ke všeobecné veřejné správě v konkrétních úpravách reagujících na zkušenosti z činnosti příslušných orgánů. Systémové otázky však nebyly řešeny. Více změn se týkalo specializovaných orgánů státní správy. Docházelo ke zřizování nových specializovaných orgánů zákony regulujícími státní správu v jednotlivých oborech. Kromě toho si některé ústřední správní úřady zřídily detašovaná pracoviště v území. Uvedeným způsobem klesla

---

<sup>109</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2. s. 66.

<sup>110</sup> Tamtéž. s. 67.

<sup>111</sup> Tamtéž. s. 67.

koordinace výkonu státní správy. Nebylo rovněž možné uplatnit princip subsidiarity v samosprávě.<sup>112</sup>

Zřízení vyšší samosprávy bylo komplikováno různými představami o jejím uspořádání. V prvním období vyvstal zejména problém, zda vyšší samospráva má být realizována na zemské nebo na krajské úrovni. V letech 1990 – 1992, kdy byly diskuse na toto téma vedeny nejintenzivněji, přičemž v roce 1991 byl vytvořen vládní výbor pro zemské zřízení, který připravil osm variant řešení uvedené otázky, se nepodařilo vyšší samosprávu zřídit. V následujícím období pozice stoupců zemského zřízení postupně slábly a při novém otevření problematiky vyšší samosprávy se pozornost zaměřovala již spíše na různé alternativy krajského uspořádání. Příčiny tohoto stavu spočívaly zejména v nezbytnosti vytvoření veřejné správy na úrovni regionů středního řádu – mezoregionů, zatímco zřízení zemí by přineslo spíše rozdělení makroregionální úrovně. Navíc setrvává slabá identifikace se zemským zřízením v Čechách.<sup>113</sup>

Před ustanovením 14 krajů včetně hlavního města Prahy, což je totožné uspořádání s existujícími kraji v letech 1949 – 1960, byly v jednání různé varianty. Počet krajů osciloval mezi 12 a 15 a nejčastěji se objevovala varianta vycházející z krajů vytvořených v roce 1960 (8 až 9 krajů včetně Prahy). Jistý nesoulad vzniklých krajů lze stále spatřovat v rozdílnosti nového členění a členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Se vznikem nových krajů totiž nebyly zároveň zrušeny kraje z roku 1960, došlo pouze k zániku Krajských národních výborů. Fakticky kraje vznikly až v roce 2000.<sup>114</sup>

Dnem voleb do krajských zastupitelstev 12. listopadu 2000, nejenže nabylo účinnosti nové české obecní zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ale především skončila takzvaná první fáze reformy územní veřejné správy. Na tuto skončenou první fázi pak plynule navázala druhá fáze reformy územní veřejné správy. Ta byla v právní rovině časově limitována zejména tím, že v souladu se zákonem o okresních úřadech měla skončit činnost okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Je třeba zdůraznit, že současně nebyly zrušeny dosavadní okresy jako územní jednotky. Ty jsou nadále spolu s obcemi základem územního členění státu. Pro realizaci této fáze bylo rozhodující zejména vyřešení problémů územně správního uspořádání České republiky, přenosu působnosti z okresních úřadů na jiné subjekty a přechodu majetku státu dosud

---

<sup>112</sup> NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2 s.67.

<sup>113</sup> Tamtéž. s.67.

<sup>114</sup> Tamtéž. s.67.



spravovaného okresními úřady. V souladu s filozofií spojeného modelu veřejné správy bylo rozhodnuto, že kompetence výkonu státní správy přejde v rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy ve velkém rozsahu na jednotky územní samosprávy a jejich orgány. Přesun měl směřovat na obecní úřady, pověřené obecní úřady, ale zejména na takzvané obecní úřady s rozšířenou působností, případně na krajské úřady. V rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy tak bylo tehdejších 77 okresních úřadů z velké části nahrazeno 205 obecními úřady obcí s rozšířenou působností. I nadále ale zůstalo zachováno členění obcí s pověřením I. a II. stupně, proto se obce s rozšířenou působností někdy označují za obce III. stupně.<sup>115</sup>

Historie reformy veřejné správy proběhnuvších v České republice je bohatá. Víceméně se však jednalo o přebírání různé mocenské síly mezi státní správou a samosprávou. Státní správa, která byla dříve téměř výslovně chápána jako mocenský nástroj moci státu, se postupně v různé intenzitě stávala partnerem samosprávě. A právě partnerství a vyrovnanost systému mezi státní správou a samosprávou je v současnosti prezentováno jako na demokratických základech postavená veřejná správa.

### 3.3 Pojem samospráva

Podstata právních úprav samosprávy vychází z prozatímního zákona obecního ze 17. března 1849. Z této doby byly převzaty vedoucí myšlenky samosprávy a jen z části byly jinak provedeny, zmírněny či naopak ztíženy.

V roce 1848 bylo nutné přejít od poddaných selských obcí k obci svobodné – samosprávné. Tento velký přechod byl uskutečněn roku 1849 dle nauky přirozeného práva. V dřívějších dobách se škola přirozeného práva stavěla proti samosprávě a spojovala liberální individualismus s centralizmem a odmítala spojovací moc mezi státem a jednotlivci. V 18. století se v této nauce začala objevovat teorie, že i korporace, právě tak jako jednotlivci, mají svá „přirozená práva“ na státu nezávislá.<sup>116</sup>

První zákon respektující nauku o přirozeném právu vznikl ve Francii. První obecní zákon z roku 1789, který nově zřízeným obcím přiznával jistá základní práva (například volba orgánů, svobodná správa zájmů a také například místní policie). Byla

---

<sup>115</sup> KADEČKA, Stanislav. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4. s.131-148.

<sup>116</sup> RIEGER, Bohuš. *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902. s. 3-6.

zde také důsledně rozeznávána samostatná a přenesená působnost. Tento zákon sice neměl dlouhého trvání, ale základní myšlenky obecního zřízení zůstaly zachovány. Naše samospráva byla tedy vybudována na základě všeobecného názoru, že místní obec je zvláštní osobnost s přirozenými základními právy. Nejednalo se ale o přirozené právo stojící proti státu, ale o podíl občanů a veřejných svazků na moci výkonné uvnitř státu.<sup>117</sup>

Problematikou samosprávy se ve své době zabýval již František Schwarz (1840 - 1906), samosprávný úředník, poslanec a teoretik samosprávy. Před první světovou válkou byl uznávanou autoritou pro obor samosprávy a mezi jeho nejvýznamnější díla patří například Výklad obecního zákona. Dalším významným dílem, ve kterém jsou obsaženy teoretické úvahy o samosprávě jsou Listy o zřízení obecním z roku 1869, v nichž se František Schwarz zabývá právě podstatou samosprávy: *„Základ svobody, každému člověku vrozené a zákonodárstvím v jistou formu, kteráž slove zákonem, uvedené, tak jako zákonní formou společnosti lidské jsou obce, okresy a stát. Samospráva jest právem, kterýmž jednotlivec na základě zásad, obecně uznaných a platných, vlastní záležitosti své samosprávě pořádati může.“* Tato definice vznikla v době, kdy nebyla samospráva pojmově ještě zcela ujasněna.<sup>118</sup>

Významným teoretikem v oblasti samosprávy byl také Jiří Pražák, který se ve své přednášce ze dne 7. ledna 1897 věnuje pojmu a povaze samosprávy. Dle Jiřího Pražáka může být pojem samosprávy vykládán ve dvojitým smyslu. V širším slova smyslu samospráva znamená správu vlastních záležitostí (obstarávání důležitostí samotným dotčeným subjektem). V technickém slova smyslu označil Pražák samosprávu za správu veřejnou, tedy takovou samosprávu z níž je vyloučena správa soukromých záležitostí. Toto rozlišení je jednoduše aplikovatelné pokud se jedná o jednotlivce, ale mnohem obtížnější je aplikace ve spojení se sdružením lidstva či korporacemi. Vymezení rozdílu mezi samosprávou a správou soukromých záležitostí velice úzce souvisí s vymezením práva veřejného oproti právu soukromému. Obor práva veřejného je rozšiřován na úkor práva soukromého. Tento proces má vliv na vymezení samosprávy jako pojmu veřejnoprávního. Mnoho úkolů přešlo ze soukromých korporací, ovládaných soukromým právem, na korporace veřejné, které jsou podrobeny normám veřejného

---

<sup>117</sup> RIEGER, Bohuš. *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902. s. 3-6.

<sup>118</sup> COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení: otázky působnosti a organizace*. Praha, 2007. s. 13. Disertační práce na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze na katedře práva. Vedoucí disertační práce JUDr. Ing. Richard Pomahač, CSc.

práva a právě toto vymezení veřejných korporací je pro vytyčení pojmu samosprávy důležité. Nejdůležitějším znakem veřejnoprávní korporace je její existence na základě zákona. Dále těmto korporacím přísluší veřejné funkce, k jejichž výkonu jsou vázány zákony. Naopak u soukromých korporací není nucená ani jejich existence a ani výkon funkcí jím svěřených.

Jiří Pražák také zmiňuje nutnost odlišit samosprávu od státní správy. Samosprávu není možné ztotožňovat se státní správou. Vedle organismu státní správy se vytvořily i organismy samosprávné, které nemají s touto správou nic společného. Na základě pozitivního rakouského práva musíme přesně odlišit organismus samosprávy od organismu správy zeměpanské, což jasně vyplývá ze státního zákona o vykonávání moci vládní a výkonné, jenž se vůbec o samosprávě a samosprávných organizmech nezmiňuje a to zřejmě z toho důvodu, že je klade mimo státní správu. Závěrem lze uvést, že samospráva stojí uprostřed mezi správou záležitostí soukromých a mezi správou státní. Samospráva sice vypadá jako správa veřejná, ačkoli není založena na rozkazu či přímém zmocnění ze strany státní správy.<sup>119</sup>

Samospráva je v pozitivním smyslu Jiřím Pražákem definována jako: „podíl ve výkonné moci, který poskytnut jest jednotlivým skupinám společnosti lidské s dopuštěním státní moci a to za tím účelem, by mohly přivést k platnosti zájmy, které jimi jsou zastoupeny.“ Samospráva je tedy podíl na výkonné moci ve státě a nikoliv podíl ve výkonné moci státní, neboť jak bylo zmíněno, samospráva je oddělena od státní správy.<sup>120</sup>

Jiří Jellinek uvádí, že pojem samospráva vznikl zkrácením slov „samostatná správa“. Samospráva vznikla nejen z důvodu zaručení samostatnosti občanům, ale také z důvodu správnosti a zákonitosti místní správy. Aby byla zaručena ona komunální svoboda byly zřízeny samostatné veřejné korporace, obdařené správními kompetencemi. Obec je nejnižším článkem správní organizace a jeví se jako přirozený základ státu. Pojem samospráva znamená veřejnou správu, která je vykonávána osobami, které nejsou v žádném trvalém služebním poměru k veřejnému svazu, jehož správu vedou. Samospráva může být dle Jellinka vykonávána buď na základě povinnosti nebo práva na správu – rozlišuje pasivní a aktivní samosprávu. Pasivní samospráva je považována za správu státní, prováděnou interesenty, tedy státními orgány. Její praktický význam záleží na povaze těchto orgánů, které jsou buď čestnými

---

<sup>119</sup> PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. Ledna 1897. s. 9-11.

<sup>120</sup> Tamtéž. s. 17.

úředníky nebo svazy. Aktivní samospráva se provádí především svazy. Jednají u vykonávání svých práv ne jako orgány státu, ale vlastním jménem. U nich je důležitý nejen jejich zvláštní poměr k státu, ale i charakter vykonávaných funkcí. Obce zde zaujímají místo zvláště význačné. Jellinek spojuje samosprávu s decentralizací, s reakcí na centralismus.<sup>121</sup>

Jiří Hoetzel ve své knize *Československé správní právo* uvádí, že pojem samosprávy lze vyjádřit v politickém a právním významu. Politický pojem samosprávy, vycházející z myšlenek předního německého politika a právníka R. Gneista, znamená pouhý organizační princip státní správy. Státní správu neobstarávají jen úředníci, ale také občané. Subjektem správy je stát sám. Právní pojem samosprávy značí, že správu vykonává někdo jiný než stát, tedy veřejnoprávní svaz. Samosprávný svaz má právo na část veřejné správy a korporační samospráva se dle Hoetzela dělí na samosprávu územní a zájmovou. Podstata územní (místní) samosprávy spočívá ve vytvoření jakéhosi mikrokosmu státu – jde o universalitu působnosti a moci vrchnostenské (obci podléhají všechny osoby a jejich prostřednictvím všechny věci na jejím území). Hoetzel zmiňuje že i samospráva zájmová má své území, ale její moc vrchnostenská je omezena jen na určitý okruh osob (příslušníci určitých zájmových skupin). Stejně vyjádření právního a politického pojmu samosprávy se objevuje i ve *Slovníku veřejného práva československého*. Hoetzel také odmítal názory popírající pojmovou rozdílnost samosprávného subjektu vůči státu. Vycházel z toho, že samospráva spočívá v činnosti a není sama o sobě právem. Tím, že se uskutečňuje v podmínkách stanovených zákonem, však právo na samosprávu veřejnoprávními svazkům, které se samy spravují, náleží. Podstata samosprávy má své kořeny v myšlence nezávislosti správy těchto veřejnoprávních svazů na bezprostřední správě státní.<sup>122</sup>

Pavel Zářecký samosprávu v nejširším smyslu vymezuje samosprávu jako samostatnou, nezávislou správu vlastních záležitostí. O samosprávě hovoří všude tam, kde subjektem nadaným schopností i právem se samostatně spravovat je společenství občanů. V užším smyslu je součástí práva společenství občanů samostatně se spravovat autoritativní normotvorba. Samospráva je pojem veřejnoprávní a subjekty, nositelé samosprávy jsou veřejnoprávními korporacemi. Samosprávným subjektem je vždy společenství občanů, které je buď výsledkem svobodné volby, nebo je jejich vznik na

---

<sup>121</sup> JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906. s. 670-689

<sup>122</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: MELANTRICH, 1934. s. 161-162. HAVELKA, Jiří a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: POLYGRAFIA, 1938. s.1

projevu vůle nezávislý. Nejčastěji bývá samospráva spojována s územní samosprávou a tento pojem bývá obvykle vyhrazen pro samosprávy obcí.<sup>123</sup>

Zajímavé úvahy o samosprávě přinesl i Albín Bráf, který se věnoval především analýze postavení a kompetence samosprávných územních orgánů. Bráf obdobně jako Pražák odmítal spojovat tehdejší požadavek samosprávy s požadavkem navrácení práv suverenity království Českého, která byla vývojem posledních století ve prospěch rakouského centralismu potlačena. Bráf chápal obsah samosprávy obdobně jako například Bohuš Rieger a Jiří Pražák. Dle něho „pokrok samosprávy je možným pouze na podkladě základní osnovné idey, že tu jde o formy účasti občanské na výkonech všeobecné veřejné správy a že ta účast znamená výkon veřejné povinnosti, nikoliv výkon nějakého práva sebeurčení určitých územních svazků. Podněty k takovéto účasti laické přibývají ustavičně vlivem potřeb a stoupající spletnosti úkolů veřejné správy i bude se v tomto smyslu samospráva ještě dále vyvíjeti buď na podkladech ryze územních nebo na podkladech zájmově-společenstevních“.<sup>124</sup>

### 3.4 Působnost samosprávy

Působnost je právně vymezována jako svěřené úkoly a činnost určitého subjektu veřejné správy. Vyjadřuje rozdělení úkolů, práv a povinností mezi jednotlivé subjekty.

Jiří Pražák se ve své přednášce ze dne 7. ledna 1897 věnuje také problematice rozlišení působnosti. Obor působnosti bývá nejčastěji členěn na přenesenou a samostatnou působnost. V případě, kdy samosprávné korporace vykonávají své funkce z rozkazu státní správy, jedná se o přenesený obor působnosti. V tomto případě se samosprávné orgány jeví jako orgány státní správy. Pokud vykonávají samostatné funkce, nevyplývající z rozkazu státní správy, ale jen se souhlasem státní správy, jedná se o samostatný obor působnosti (státní správa ponechává jednotlivým zájmovým skupinám možnost, aby si své záležitosti obstarávaly samy). Důležité je také poznamenat, že Jiří Pražák viděl podstatu obce v samostatné působnosti po odečtení hospodářských funkcí: „Vyloučíme-li s jedné strany působnosti přenesené a s druhé strany hospodářské funkce, pak teprve zbývají nám vlastní funkce korporací

---

<sup>123</sup> ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. IN: *SPRÁVNÍ PRÁVO: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1997, roč. XXX, č. 6. ISSN 0139-6005. s. 321-323

<sup>124</sup> BRÁF, Albín. *Idey a skutečnosti v samosprávě*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902. s. 56.

samosprávných v oboru veřejné správy a jen o ty může jít, neboť přenesený obor jest obor státní správou na ně vznesený, a hospodářské funkce nejsou žádnou zvláštností samosprávy neboť ty sdílejí se všemi jednotlivci a korporacemi soukromými.“<sup>125</sup>

Jiří Hoetzel rovněž rozlišuje samostatnou a přenesenou působnost samosprávy. Vzhledem k tomu, že významné postavení v oblasti samosprávy zaujímá obec, vyjadřuje se Hoetzel k působnosti obce.

Samostatná působnost činí z obce obec, neboť bez této působnosti by se obec stala jen státním ústavem. Samostatná působnost představuje oblast působnosti, v níž se může obec sama volně na všem ustanovovati a přijímat opatření. Obsahuje vše, co se týká prospěchu obce a co může obec být opatřeno či provedeno vlastními silami obce. Tím je vymezena vrchnostenská pravomoc obce, která nejde za hranice obce a rovněž účinky obecního počínání se projeví v mezích obecního území. Hoetzel také zdůrazňuje, že samostatná působnost obce je jejím právem a je prosaditelná i u nejvyššího správního soudu. Obec tak může chránit svou veřejnoprávní subjektivitu proti všem nezákonným zásahům. Zajímavá je také poznámka, že místo slova „samostatná“ by bylo vhodnější používat výraz „vlastní“. Již v tomto období byl neplatný názor na odlišení samostatné a přenesené působnosti jen dle toho, zda obec jedná dle volního uvážení nebo je-li vázaná zákonem.<sup>126</sup>

Přenesená působnost vyjadřuje povinnost účasti na veřejné správě, která je stanovena zákony. Na přenesenou působnost nemá obec právní nárok a tato působnost jí může být odejmuta. Z předpisů českého obecního zákona vyplývá, že přenesenou působností je pověřena obec, která jí ovšem může vykonávat jen obecním starostou. Neplatí zde tedy princip, že přenesenou působností je pověřen jen určitý orgán obce.<sup>127</sup>

Bohuš Rieger považoval i vymezení samostatné působnosti samosprávy za oblast, která byla ovlivněna myšlenkou přirozeného práva obcí. Mimo svobodnou správu jmění, která je přičítána k přirozenému či samostatnému oboru působnosti, jsou zde zahrnuty i některé záležitosti veřejné, které se dotýkají zájmu obce a obec je vykonává v rámci vlastních možností. Obor samostatné působnosti připadl v této době všem obcím bez rozdílu, bez ohledu na velikost či politickou způsobilost obce. Právě vlivem tak široce vymezeného oboru působnosti obce bylo nutné zajistit správní dohled, který

---

<sup>125</sup> PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. Ledna 1897. s. 17-19.

<sup>126</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: MELANTRICH, 1934. s. 176-179.

<sup>127</sup> Tamtéž. s. 179.

nemohl být vykonávaný státem a tak měl dohled k místním obcím zajistit vyšší samosprávný svazek.<sup>128</sup>

Podle Matějky je v moderním státě, který koncentruje veškerou veřejnou moc ve svých rukou a vyhrazuje si monopol, pokud jde o výkon veřejné správy, možný výkon veřejné správy jinými subjekty než státem pouze z vůle státu samotného. Veškerá moc obcí je tedy odvozena z moci státní a to nejen v oblasti přenesené působnosti, ale také v oblasti samostatné působnosti.<sup>129</sup>

Pavel Zářecký k vyjádření působnosti samosprávy využívá pojem kompetence samosprávy. Kompetence samosprávy je dle něho dána především subjektivním právem samosprávných společenství spravovati vlastní záležitosti. Vedle této samosprávné kompetence jsou samosprávná společenství celou řadou zákonů nadána ještě kompetencí vykonávat funkce, které samosprávnému společenství nepřísluší, ale mohou mu být zákonem svěřeny. V našem právním řádu jde o výkon státní správy, kterým jsou samosprávná společenství pověřena. Jde o přenos některých funkcí, které z povahy z povahy věci přísluší státu a nikoli samosprávným společenstvím. Pro stát i pro samosprávná společenství je přenos těchto kompetencí vhodnější, pro fungování státu je to racionálnější, méně nákladné a efektivnější. V rámci přeneseného výkonu státní správy jednají společenství svým vlastním jménem a v rámci vlastní odpovědnosti. Současně jsou ale povinny jednat v rámci pokynů a výkladů přijímaných nadřízenými orgány státní správy.<sup>130</sup>

Problematiku vymezení a rozdělení působnosti správy považoval za klíčovou také Dušan Hendrych, dle něho patří vymezení působnosti k základním otázkám výstavby celé veřejné správy a jeho kvalitní provedení patří k základním předpokladům výkonnosti veřejné správy.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> RIEGER, Bohuš. *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902. s. 16-17.

<sup>129</sup> MATĚJKA, Jan. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovny sborníku věd právních a státních, 1929. s. 92.

<sup>130</sup> ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. IN: *SPRÁVNÍ PRÁVO: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1997, roč. XXX, č. 6. ISSN 0139-6005. s. 330.

<sup>131</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-671-9. s. 390.

## 4 Realita územní samosprávy

Veřejná správa je považována za ústřední pojem jak správního práva, tak správní vědy. Východiskem jejího vymezení je pojem správy, která bývá chápána jako soubor činností, majících záměrný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvale organizovaných celcích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle a současně jde o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje. Tato charakteristika se vztahuje na správu vůbec, tedy jak na veřejnou tak soukromou. Rozdíl mezi nimi lze spatřovat, zejména v tom, že veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu, jsou jí zajišťovány, uskutečňovány a vykonávány veřejné záležitosti těmi, kteří tuto činnost uskutečňují jakožto právem stanovenou povinnost, a to pouze v mezích stanovených zákony, přičemž její akty se mohou týkat i subjektů, které jí nejsou instančně, služebně nebo jinak podřízeny. Naproti tomu soukromá správa je vykonávána v zájmu soukromém, týká se soukromých záležitostí a nemá charakter veřejnoprávních povinností. Zavazovat může jen osoby, které jsou v zaměstnaneckém, členském či jiném specifickém vztahu. Pro soukromou správu a její výkon platí, že může činit vše, co zákon nezakazuje. V moderních státech nejsou mezi uvedenými sférami hranice tak ostré, jak by se z uvedeného vymezení mohlo zdát. Stále častěji bývají pověřovány výkonem veřejné správy nejen jiné veřejnoprávní instituce, než je stát, ale i soukromé subjekty.<sup>132</sup>

Veřejnou správu lze chápat jako systém složený ze dvou základních subsystémů. Hlavní, nejdůležitější a nejrozsáhlejší je subsystém státní správy. Její existence vychází z povahy státu, jakožto veřejné moci, stát je originálním subjektem veřejné správy. Druhým subsystémem je samospráva. Jde o projev a výsledek delegování veřejné správy na jiné, tedy nestátní subjekty. Její podstata spočívá v tom, že nestátní veřejnoprávní korporace, jimž stát přenechal určitý okruh záležitostí, spravují tyto záležitosti samostatně na samosprávném základě v rámci, který určují zákony a jiné právní předpisy. Svou podstatou je samospráva vnímána jako výraz principu decentralizace. Samospráva se vyskytuje v podobě územní a zájmové. V prvním případě se jedná o zastupování zájmů určitého území – osob zde sídlících, ve druhém jde o

---

<sup>132</sup> MATES, Pavel at al. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2004. ISBN 80-86473-80.5. s. 321-322.



zastupování zájmů osob spojených především společnými profesními zájmy (například profesní komory).<sup>133</sup>

#### 4.1 Ústavní základy organizace veřejné správy v České republice

Ústava ani jiné předpisy tvořící ústavní pořádek České republiky neobsahují ucelenou úpravu postavení, struktury a fungování veřejné správy. V Ústavě (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) nalezneme ustanovení týkající se veřejné správy. Z jednotlivých článků první hlavy Ústavy plynou obecné zásady určující činnost veřejné moci, kam náleží i veřejná správa. Důležitý je především čl. 1, který definuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Z hlediska postavení a fungování veřejné správy je významné ustanovení, které konstatuje, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat pouze v případech, mezích a způsoby zákonem stanovenými (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Naopak platí, že každý občan smí činit vše, co mu zákon nezakazuje a nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Přímo veřejné správy se týká čl. 8, jímž je garantována samospráva územních samosprávných celků na všech jejích úrovních.<sup>134</sup>

Třetí hlava Ústavy pojednává o moci výkonné. Vláda sama nemá povahu orgánu státní správy, pokud ji vykonává, pak jen v omezeném rozsahu. Vláda stojí v čele výkonné moci, jejíž součástí státní správa je. Přímo nebo zprostředkovaně řídí celý systém státní správy, stanoví jí úkoly a kontroluje jejich plnění, koordinuje činnost jednotlivých jednatelů na úrovni ústřední i místní. Vláda sama nepodléhá služebním příkazům jiného státního orgánu a je všem orgánům státní správy nadřizena. Prostřednictvím nařízení ovlivňuje i činnost samosprávy.<sup>135</sup>

Sedmá hlava Ústavy obsahuje úpravu základních zásad územní samosprávy. Čl. 99 stanoví, že se naše republika člení na obce, které jsou současně základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje. V této souvislosti je nutné zmínit, že výrazy základní a vyšší nemají význam nadřizovaný a podřizovaný, v oblasti samosprávy takové vztahy neexistují. Každý samosprávný celek má své vlastní, samostatné působnosti a pravomoci, do nichž mu vyšší celek nemůže

---

<sup>133</sup> MATES, Pavel at al. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2004. s. 323. ISBN 80-86473-80-5.

<sup>134</sup> Tamtéž. s. 324-325.

<sup>135</sup> Tamtéž. s. 324-325.

zasahovat. Ústava také výslovně stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, pouze vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem, což představuje další ze základních principů samosprávy.<sup>136</sup>

## 4.2 Územní samospráva v České republice

V České republice byl zvolen tak zvaný spojený model veřejné správy. Obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti. Jak už bylo výše zmíněno, v současnosti u nás existuje dvoustupňový systém územní samosprávy, kdy je celá Česká republika členěna na základní územní samosprávné celky – obce a vyšší územní samosprávné celky – kraje.

### 4.2.1 Obce – základní územní samosprávné celky

Obecní samospráva byla u nás obnovena v roce 1990 zákonem o obcích (zákon č. 367/1990 Sb.). Území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Obec se dále může členit na části. Každá část území České republiky přísluší k některé obci, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.). K 31. prosinci 2008 existovalo na území České republiky 6 244 obcí a pět pět vojenských újezdů – Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá.<sup>137</sup>

Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním rozsahem přenesené působnosti (do této kategorie spadají všechny obce) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Jedná se o obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí, pro obce spadající do jejich správního obvodu. Do této kategorie spadají pověřené obecní úřady a obce s rozšířenou

---

<sup>136</sup> MATES, Pavel a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2004. ISBN 80-86473-80-5. s. 326.

<sup>137</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 25.

působností, které jsou stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.<sup>138</sup>

#### 4.2.1.1 Obec

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů na územním celku vymezeném hranicí území obce. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) přiznává obci postavení veřejnoprávní korporace, která disponuje vlastním majetkem, jakož i právní subjektivitou, v právních vztazích tedy může vystupovat vlastním jménem a nést odpovědnost z nich plynoucí. Obec může nést i označení město, pokud splňuje stanovená kritéria. Tradičně byly obce rozdělovány na vesnice, městečka (městyse) a města. Dnes zákon pracuje převážně jen s pojmy obec a město. Právní režim hlavního města Prahy je upraven ve zvláštním zákoně – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.<sup>139</sup>

Orgánem, který samostatně spravuje obec, je zastupitelstvo<sup>140</sup>. Zastupitelstvo volí ze svých členů starostu<sup>141</sup>, který zastupuje obec navenek a je odpovědný za výkon své funkce zastupitelstvu. Zastupitelstvo volí také místostarostu, který zastupuje starostu po dobu jeho nepřítomnosti. Výkonným orgánem obce je rada obce<sup>142</sup> tvořená starostou a členy zvolenými z řad zastupitelů. Starosta stojí v čele obecního úřadu. Obecní úřad<sup>143</sup> dále tvoří místostarosta (případně místostarostové), tajemník, je-li je tato funkce zřízena

<sup>138</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Věřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 25.

<sup>139</sup> Tamtéž. s. 27. MATEŠ, Pavel et al. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2004. ISBN 80-86473-80-5. s. 332.

<sup>140</sup> Zastupitelstvo má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. Zastupitelstvo je voleno na 4 roky a má nejméně 5 a nejvíce 55 členů (dle počtu obyvatel). Zastupitelstvo například schvaluje program rozvoje územního obvodu obce, schvaluje územní plán obce, schvaluje rozpočet a závěrečný účet obce, vydává obecně závazné vyhlášky obce, navrhuje změny katastrálního území uvnitř obce, rozhoduje o spolupráci obce s jinými obcemi a mnoho dalšího. Citováno z: KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s. 98-99.

<sup>141</sup> Starosta odpovídá za včasné zajištění přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady atd. Citováno z: Tamtéž. s. 111-115.

<sup>142</sup> Rada obce je tvořena minimálně 5 a nejvýše 11 členy, počet členů je lichý a nesmí přesáhnout jednu třetinu počtu zastupitelstva. Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jeho usnesení, zabezpečuje hospodaření obce dle schváleného rozpočtu, vydává nařízení obce a stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadě atd. Citováno z: Tamtéž. s. 108-109.

<sup>143</sup> Obecní úřad se může členit na odbory a oddělení dle rozhodnutí rady obce. Obecní úřad zřizuje úřední desku. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu starostovi. Tajemník plní dle pokynů starosty úkoly dané zastupitelstvem, radou a další úkoly plynoucí z jeho pracovní náplně. Citováno z: Tamtéž. s. 117-120.

(jinak ji vykonává starosta) a zaměstnanci zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad plní úkoly, které mu uložilo v samostatné působnosti zastupitelstvo obce nebo rada obce a vykonává přenesenou působnost.<sup>144</sup>

Zastupitelstvo si může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Každá obec musí mít vždy zřízen finanční a kontrolní výbor. Rada obce je oprávněna zřídit si jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise může být rovněž zřízena pro výkon přenesené působnosti.<sup>145</sup>

#### 4.2.1.2 Působnost obce

Jak již bylo několikrát řečeno, obec může své záležitosti spravovat samostatně, nebo v zákonem stanovených případech obce vykonávají také státní správu delegovanou státem formou zákona.<sup>146</sup>

Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Obec spravuje samostatně záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům nebo pokud se nejedná o přenesenou působnost. Pokud zákon nestanoví, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, platí že jde o samostatnou působnost.<sup>147</sup>

Oblast samostatné a přenesené působnosti obcí je velice rozsáhlá, z tohoto důvodu je v této práci uveden výčet pouze některých z nich.

Do samostatné působnosti obce ze zákona o obcích patří například<sup>148</sup>:

- hospodaření obce,
- rozpočet a závěrečný účet obce,
- peněžní fondy obce,

---

<sup>144</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 27.

<sup>145</sup> Tamtéž. s. 27.

<sup>146</sup> Tamtéž. s. 27.

<sup>147</sup> Tamtéž. s. 27.

<sup>148</sup> Tamtéž. s. 27.

- právnické osoby obce a organizační složky obce a účast obce v právnických osobách,
- osobní a věcné výdaje na činnost obecního úřadu a zvláštních orgánů obce,
- organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení obecního úřadu,
- vydávání obecně závazných vyhlášek obce,
- místní referendum,
- obecní policie,
- ukládání pokut za správní delikty,
- program rozvoje územního obvodu obce,
- územní plán obce,
- spolupráce s jinými obcemi.

Na základě zvláštních zákonů patří do samostatné působnosti obce například<sup>149</sup>:

- místní poplatky,
- zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci,
- zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva,
- zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol a zařízení jim sloužících,
- zřizování zdravotnických zařízení a ochrana veřejného zdraví,
- ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Pro výkon přenesené působnosti jsou v současné době rozlišovány obce podle míry přenesení státní správy na<sup>150</sup>:

- obec,
- obec s pověřeným obecním úřadem,
- obec s rozšířenou působností.

---

<sup>149</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 27.

<sup>150</sup> Tamtéž. s. 28.

Orgány všech obcí vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřeném obcím a vedle této přenesené působnosti vykonávají přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je i obcí s pověřeným obecním úřadem.<sup>151</sup>

Obce, které vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle které budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce. Stejnou možnost mají obce s rozšířenou působností, které vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. V případě, že obec není schopna zajistit řádný výkon přenesené působnosti v základním svěřeném rozsahu vlastním obecním úřadem, je oprávněn krajský úřad rozhodnout o přenesení výkonu přenesené působnosti nebo její části na obec s pověřeným obecním úřadem, v jehož správním obvodu se obec nachází. Obdobně nevykonávali obecní úřad obce s rozšířenou působností svěřenou státní správě, rozhodně Ministerstvo vnitra České republiky, že pro něj bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ministerstvo vnitra České republiky může rovněž na návrh obce s pověřeným obecním úřadem a s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí a rozšířenou působností rozhodnout o delegování určitého stupně určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem.<sup>152</sup>

Orgány obce v přenesené působnosti například<sup>153</sup>:

- vydávají nařízení obce,
- rozhodují o místních a účelových komunikacích,
- projednávají přestupky,
- jsou vodoprávním úřadem a spravují drobné toky,
- jsou povodňovým orgánem,
- jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší.

---

<sup>151</sup> Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) ze dne 12. dubna 2000.

<sup>152</sup> Tamtéž.

<sup>153</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 28.

Orgány obce s pověřeným obecním úřadem v přenesené působnosti například<sup>154</sup>:

- jsou oprávněni rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinou příslušnost,
- rozhodují o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky,
- zajišťují volby do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu,
- jsou vodoprávním úřadem a povolují odběr a nakládání s vodami,
- jsou orgánem ochrany přírody,
- jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondů atd.

Orgány obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti například<sup>155</sup>:

- vydávají řidičské průkazy,
- vedou registry motorových vozidel,
- jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy,
- zajišťují ochranu kulturních památek v územním obvodu,
- zajišťují sociálně-právní ochranu dětí a rozhodují o poskytování věcných a peněžitých dávek a služeb,
- vydávají občanské průkazy a cestovní doklady,
- vedou registry obyvatel,
- vykonávají státní správu lesů,
- rozhodují na úseku rybářství a myslivosti,
- jsou vodoprávním úřadem a vydávají souhlasy k vodním stavbám,
- jsou povodňovým orgánem a řídí ochranu před povodněmi,
- podílejí se na hospodaření s odpady, zpracovávají evidenci odpadů, udělují souhlas k nakládání s odpady,
- jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší,
- jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu,
- jsou živnostenským úřadem atd.

---

<sup>154</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 28.

<sup>155</sup> Tamtéž. s. 28-29.

## 4.2.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky

Vyšší územní samosprávné celky jsou stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. s účinností od 1. ledna 2000. Na území České republiky bylo vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků. Ústavní zákon vymezuje území jednotlivých krajů územím stávajících okresů a vychází tak vlastně ze stavu územního členění státu založeného zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Z územního hlediska se kraje zřízené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. přibližují krajům, které existovaly v letech 1949-1960, a respektují v zásadě všechna regionální centra střední úrovně. Kromě příslušných ustanovení Ústavy je úprava krajů obsažena zejména v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).<sup>156</sup>

### 4.2.2.1 Kraj

Kraj je územním společenstvím občanů, kterému náleží právo na samosprávu. Má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří s nimi. V právních vztazích vystupuje vlastním jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj rovněž pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.<sup>157</sup>

Orgánem, která samostatně spravuje kraj, je zastupitelstvo<sup>158</sup>. Ze svých řad volí členové zastupitelstva hejtmana<sup>159</sup> a náměstka hejtmana (případně náměstkyně hejtmana). Hejtman zastupuje kraj navenek, náměstek hejtmana zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti a oba jsou odpovědní za výkon své funkce zastupitelstvu. Výkonným orgánem kraje je rada<sup>160</sup>, kterou tvoří hejtman, náměstek hejtmana a další osoby zvolené

---

<sup>156</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 25-26.

<sup>157</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ze dne 12. dubna 2000.

<sup>158</sup> Zastupitelstvo kraje má stejně jako zastupitelstvo obce demokratickou legitimitu danou volbami občanů. Zastupitelstvo je voleno na 4 roky a počet členů je v rozmezí 45-65 členů. Rozhodující pro počet členů zastupitelstva je počet obyvatel k počátku roku, v němž se konají volby. Zastupitelstvo předkládá návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, předkládá návrhy Ústavnímu soudu na zrušení podzákonných právních předpisů, koordinuje rozvoj kraje, schvaluje územně plánovací dokumentaci kraje, schvaluje rozpočet a závěrečný účet kraje a mnoho dalšího. Citováno z: KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s.178-189.

<sup>159</sup> Hejtman jmenuje a odvolává se souhlasem ministra vnitra ředitele krajského úřadu, spolu se zástupcem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti kraje, plní další úkoly stanovené zákonem například v oblasti integrovaného záchranného systému a mimořádných událostí. Citováno z: Tamtéž. s.198-199.

<sup>160</sup> Rada kraje tvoří v krajích do 600 000 obyvatel 9 členů a lidnatějších krajích členů 11. Rada je orgán zabezpečující kontinuitu správy kraje. Rada kraje připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, zabezpečuje hospodaření dle schváleného rozpočtu, vydává nařízení kraje nebo například stanovuje



z řad členů zastupitelstva. Hejtman zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Vždy však musí zřídit výbory finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Dalším orgánem kraje je krajský úřad<sup>161</sup>, který plní úkoly uložené v samostatné působnosti zastupitelstvem nebo radou a napomáhá činnosti výborů a komisí a dále plní úkoly v přenesené působnosti, které nejsou svěřeny zastupitelstvu, radě nebo zvláštnímu orgánu. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který je odpovědný hejtmanovi.<sup>162</sup>

#### 4.2.2.2 Působnost kraje

Kraj spravuje své záležitosti samostatně. V případě, že byl kraji svěřen výkon státní správy, vykonávají ji orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj má povinnost zabezpečit výkon přenesené působnosti ve svém správním obvodu. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost.<sup>163</sup>

Ve vztahu mezi obcí jako základním územním samosprávným celkem a krajem v pozici vyššího územního samosprávného celku nelze hovořit jako o vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Obec má v oblasti územní samosprávy obecnou působnost. Platí tedy, že je-li něco v působnosti územní samosprávy a není-li výslovně určeno, že jde o působnost kraje, jedná se vždy o působnost obce.<sup>164</sup>

Kraj v oblasti samostatné působnosti není podřízen státním orgánům. Při výkonu samosprávy se kraj řídí jen právním řádem, nikoli interními akty státu. Zásah státu do samosprávy je možný jen při porušení ústavnosti a zákonnosti. V oblasti přenesené působnosti jsou orgány kraje podřízeny příslušným ministerstvům a musí respektovat i interní normativní akty těchto nadřízených orgánů. Samostatná působnost kraje je

---

rozdělení pravomocí v krajském úřadě. Citováno z: KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s.195-196.

<sup>161</sup> Krajský úřad tvoří ředitel a další zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Krajský úřad se člení na odbory, oddělení, sekretariát ředitele a sekretariát hejtmana. Krajský úřad ukládá sankce za porušení právních předpisů kraje, zabezpečuje výstavbu a provoz informačního systému kraje a vykonává další působnosti stanovené zákonem. Citováno z: Tamtéž. s. 201-203.

<sup>162</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 29.

<sup>163</sup> Tamtéž. s. 29.

<sup>164</sup> Tamtéž. s. 29.

vymezena zákonem o krajích, který do této oblasti řadí záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje.<sup>165</sup>

Obdobně jako u obcí i u krajů je oblast samostatné a přenesené působnosti velice rozsáhlá a z tohoto důvodu je zde opět uveden pouze výčet některých oblastí.

Do samostatné působnosti dle zákona o krajích patří například<sup>166</sup>:

- hospodaření kraje,
- rozpočet a závěrečný účet kraje,
- peněžní fondy kraje,
- právnické osoby kraje a organizační složky kraje a účast kraje v právnických osobách,
- osobní a věcné výdaje na činnost krajského úřadu a zvláštních orgánů kraje, organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení krajského úřadu,
- vydávání obecně závazných vyhlášek,
- zákonodárná iniciativa vůči Poslanecké sněmovně,
- aktivní legitimace k podání ústavní samosprávné stížnosti a návrhu na zrušení podzákoného právního předpisu Ústavním soudem z důvodu nezákonnosti či neústavnosti,
- program rozvoje kraje,
- územně plánovací dokumentace pro území kraje a vyhlášení její závazné části obecně závaznou vyhláškou, koncepce rozvoje cestovního ruchu,
- dopravní obslužnost na území kraje,
- ukládání pokut v samostatné působnosti.

Na základě zvláštních zákonů patří do samostatné působnosti kraje například<sup>167</sup>:

- koncepce rozvoje památkové péče, prováděcí plány zachování a obnovy kulturních památek,
- zajišťování přípravy na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a podílení se na ochraně obyvatelstva,
- střední školství, odborná učiliště, speciální základní školy, konzervatoře,

---

<sup>165</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 29.

<sup>166</sup> Tamtéž. s. 29.

<sup>167</sup> Tamtéž. s. 30.

- krajská zařízení a ústavy péče, zařízení sociálně výchovné činnosti, zařízení odborného poradenství pro děti, zařízení pro výkon pěstounské péče, zřizování zařízení zdravotnické péče, záchranné služby,
- koncepce odpadového hospodářství,
- zpracovávání strategie ochrany přírody.

Na základě zákonů patří do přenesené působnosti kraje například<sup>168</sup>:

- odvolací řízení v první instanci,
- kontrola výkonu státní správy orgány obcí a metodická pomoc obcím,
- přezkoumávání hospodaření obce, pokud o to obec požádá,
- výkon dozoru na zákonnosti ve státní správě a samosprávě obcí,
- povolování zvláštního užívání silnic II. a III. třídy,
- výkon státní památkové péče v oblasti národních kulturních památek,
- zprostředkování osvojení a pěstounské péče,
- rozhodování na úseku rybářství, myslivosti,
- vedení a zpracování evidence odpadů, schvalování nakládání s nebezpečnými látkami, řízení prevence závažných havárií,
- výkon na úseku ochrany přírody, ovzduší a zemědělského půdního fondu,
- výkon agendy krajských živnostenských úřadů atd.

---

<sup>168</sup> BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 30.

## 5 Závěr

Tématem této diplomové práce je stát a územní samospráva. Cílem práce je porovnání myšlenek při vzniku a formování samosprávy a pojednání vztahu samosprávy ke státu.

Pro uchopení této problematiky bylo nejprve nutné věnovat část práce pojetí a definicím státu a jeho vnitřní struktuře. Pojetí státu je založeno na komparaci dvou hlavních koncepcí státu. Hans Kelsen vnímal stát jako personifikaci právního řádu, zatímco Jiří Jellinek definoval stát prostřednictvím tří základních prvků – obyvatelstvo, území a vládnoucí moc. Stejně tak je nutné zabývat se postavením státu ve společnosti, neboť stát je jevem společenským. Vytvoření společnosti předcházelo vytvoření státu a stát tak mohl vzniknout až na určitém stupni hospodářského vývoje, v důsledku potřeby ochrany a vedení společnosti. Kelsen vnímal stát jako právní řád, který umožňuje organizovat vztahy a jednání mezi lidmi. Z toho vyplývá, že žádná z těchto koncepcí nemůže být studována samostatně. V dnešní době se v definici státu objevují prvky z obou těchto koncepcí. Stát už není vnímán jen jako ochránce, který se nevměšuje do činností společnosti, ale v současnosti stát aktivně vstupuje do různých sfér společenského života a plní určitou regulativní funkci prostřednictvím zákonů. Jednou z mnoha aktuálních definic státu je v současnosti stát popisován jako hierarchicky uspořádaný, suverénní, mocensko-řídící subsystém politického systému společnosti, který je tvořen státními úředníky a orgány, který prostřednictvím práva řídí společnost. Stát byl předmětem teoretického zájmu již od středověku a i nadále zůstává předmětem zkoumání mnoha věd. Nespočet definic snažících se o ucelené pojetí státovědní problematiky to jen dosvědčuje.

Asi nejvýznamnější část spojená s pojmem stát je jeho prostorová členitost, která je vytvářena procesem decentralizace (opačným procesem je centralizace). Je možné rozlišovat správní decentralizaci nebo decentralizaci samosprávou. Kromě typu se rozlišují také různé kvantitativní stupně decentralizace na základě množství a významu centrálních norem a množství a významu norem decentrálních, tedy platných jen pro dílčí území. Extrémní případy úplné centralizace či decentralizace se v pozitivních právech ve skutečnosti nevyskytují. Důležité jsou právě kombinace míry decentralizace a centralizace. Administrativní decentralizací je stát rozčleněn na kraje a jednotlivé kraje se dále člení na menší územní celky. Tyto celky jsou oblastí pro platnost individuálních norem. Jellinek považuje tento typ decentralizace za normální a často se

vyskytující. Podstatou státu jsou ústřední úřady, které jsou nadány samostatnými správními a rozhodovacími kompetencemi. Stát, ovládaný v silné míře centralizací, je nucen poskytnout nižším úřadům jistou samostatnou kompetenci, neboť je nemožné, aby byly všechny správní výkony prováděny jen ústředními orgány. Decentralizace samosprávou v sobě slučuje zásadu decentralizace a ideu demokracie. Orgán, který je oprávněn vydávat jak individuální tak do jisté míry i obecné normy, je volen těmi, pro které jsou tyto normy závazné. Řád vytvořený tímto způsobem je základem samosprávného tělesa, za které už Hans Kelsen považoval obec. Z uvedeného vyplývá, že již v dřívějších teoriích se objevovaly myšlenky nutnosti delegace některých kompetencí z shora dolů, blíže k občanovi.

V další části práce je popsána oblast týkající se samosprávy. Správa patří k jedněm z nejvýznamnějších fenoménů existence státu. Nejprve je představen stručný vývoj samosprávy v evropských zemích, který měl významný vliv na utváření podoby samosprávy na českém území. Následuje přehled vývoje samosprávy na území České republiky. Počátky utváření správy jsou spojovány s vládou Marie Terezie a Josefa II., kdy došlo k postátnění správy. Státní správa se postupně profesionalizovala a u stále většího okruhu úředníků se vyžadovalo právnické vzdělání. Organizace ústřední správy, tak jak byla vytvořena na začátku 19. století se stala základem pro novou strukturu nejvyšších správních orgánů po roce 1848. Dalším významným mezníkem se stala revoluce v roce 1848, která zrušila vrchnostenskou správu a na jejím místě začala vyrůstat nová organizace samosprávy, která byla založena na myšlence o existenci „přirozených“ práv společenských útvarů na územním základě. Vytvořením územních samosprávních útvarů se sledovalo vytvoření spravedlivého uspořádání státu, v němž by obyvatelstvu určitých místních svazků byla dána možnost, aby si nezávisle na vlastní státní správě vyřizovalo některé záležitosti samo. První právní úprava obecního zřízení byla obsažena v provizorním obecním zákoně, kterým se prováděla Stadionova ústava (březen 1849). Již v této právní úpravě byla zakotvena dvojí působnost obcí. Přirozená působnost obsahovala vše co se týkalo zájmů obce a mohlo být provedeno v jejích hranicích. Přenesená působnost představovala obstarávání určitých veřejných věcí, které byly obci od státu delegační cestou přikázány. V roce 1918 byla vyhlášena samostatná Československá republika a právě po jejím vzniku se obecní samospráva stala nejdiskutovanější částí celé samosprávné soustavy. Proti tomu okresní uspořádání zůstalo po celou dobu existence první republiky prostorově stabilní a měnilo se pouze vnitřní uspořádání správy. Základní změny systému veřejné správy od roku 1945

probíhaly v oblasti politické a vnitřní organizace. Předcházející orgány jak státní správy tak samosprávy byly nahrazeny národními výbory a samosprávné prvky v jejich postavení byly postupně odstraňovány. Nové územní uspořádání přinesla reforma územní státní správy v roce 1960 uskutečněná zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Po roce 1989 byla obnovena především obecní samospráva a tím opět vytvořeny předpoklady pro decentralizaci. Dnem voleb do krajských zastupitelstev 12. listopadu 2000 nabylo účinnosti nové české obecní zřízení (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) a skončila tak zvaná první fáze reformy územní veřejné správy. Na tuto fázi navázala druhá fáze, která byla v právní rovině časově limitována zejména tím, že v souladu se zákonem o okresních úřadech měla skončit činnost okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Okresy jako územní jednotky zůstaly zachovány. V souvislosti s filozofií spojeného modelu veřejné správy bylo rozhodnuto, že kompetence výkonu státní správy přejdou ve velkém rozsahu na jednotky územní samosprávy a jejich orgány. Přesun směřoval na obecní úřady, pověřené obecní úřady a zejména na obecní úřady s rozšířenou působností, případně na krajské úřady. Historie reformy veřejné správy v České republice je bohatá. Víceméně se však jednalo o přebírání různé mocenské síly mezi státní správou a samosprávou. Státní správa, která byla dříve téměř výslovně chápána jako mocenský nástroj moci státu, se postupně v různé intenzitě stávala partnerem samosprávě. A právě partnerství a vyrovnanost systému mezi státní správou a samosprávou je v současnosti prezentováno jako na demokratických základech postavená veřejná správa.

Další část práce je věnována pojmu samosprávy dle jednotlivých dřívějších teoretiků a v poslední části práce je uvedena územní samospráva v České republice, dle platné právní úpravy. Pojem samospráva není definován ustáleně. V mnoha definicích se projevují širší úvahy jednotlivých teoretiků. Ve svých počátcích vycházela samospráva z teorie přirozeného práva. V 18. století se začala prosazovat myšlenka, že i korporace právě tak jako jednotlivci mají svá přirozená práva, která jsou nezávislá na státu. Samospráva byla odlišována od státní správy. Jiří Pražák uváděl, že vedle státní správy se vytvořily i organizmy samosprávné, které nemají se státní správou nic společného. Z toho vyplývá, že samospráva stojí uprostřed mezi správou záležitostí soukromých a mezi správou státní. Samospráva je v dnešní době považována za svébytnou součást veřejné správy. Územní samosprávu asi nejlépe vystihuje definice, že územní samospráva je výkonnou mocí pro určité území, která je uskutečňována v rámci zákonů veřejnoprávní korporací nezávisle na vládě a státní správě, při účasti

spravovaných. Pavel Zářecký samosprávu v nejširším smyslu vymezuje samosprávu jako samostatnou, nezávislou správu vlastních záležitostí. O samosprávě hovoří všude tam, kde subjektem nadaným schopností i právem se samostatně spravovat je společenství občanů. Neopomenutelnou součástí samosprávy je také oblast samostatné a přenesené působnosti. K této problematice například Jiří Pražák uvedl, že vykonávají-li korporace své funkce z rozkazu, jedná se o přenesenou působnost. Nejednají-li z rozkazu státní správy, ale jen se souhlasem státní správy jedná se o obor samostatné působnosti. V současnosti je problematika samostatné a přenesené působnosti upravena právními normami, aby bylo zcela jasné, které činnosti spadají do jaké odpovědnosti. Jiří Hoetzel uvádí, že přenesenou působností, vyjadřující povinnost účasti na veřejné správě, je pověřena obec, která ji může vykonávat jen obecním starostou. To v dnešní době již neplatí. Přenesenou působnost vykonávají orgány obce, v tomto případě je orgánem obce obecní úřad. Bohuš Rieger považoval i oblast vymezení samostatné působnosti samosprávy za oblast, která byla ovlivněna myšlenkou přirozeného práva obcí. Obor samostatné působnosti připadl v této době všem obcím bez rozdílu, bez ohledu na velikost či politickou způsobilost obce. Sebeomezení státu ve prospěch samosprávy vždy vyžaduje důvěru politické reprezentace na ústřední úrovni vůči správnosti teorie dělby a omezení státní moci. Technokratické přístupy ke státu budou vždy, a ze svého pohledu zcela správně, považovat samosprávu za věc, která zdržuje, omezuje a brání realizaci státní moci. Tento přístup vychází z principu, že středem snažení o dobrou správu veřejných věcí je centrální státní moc. Odlišný je přístup, který centrální státní moc považuje za jeden prvek ve výstavbě moderního liberálně demokratického státu, jehož dalším nepostradatelným prvkem je samospráva. Problémem dobré organizace veřejné správy je poměr a vzájemné vztahy mezi státní správou a samosprávou. Samosprávě je vlastní, že omezuje držitele centrální státní moci v jeho rozhodování a tím napomáhá k ochraně demokracie před nebezpečím kumulace absolutní moci a jejímu zneužití. Důležitost samosprávy v moderním státě dokresluje také to, že je ústavně zakotvena. Stát může existovat bez samosprávy, samospráva bez státu nikoliv. Vztah státní správy a samosprávy je do určité míry konfliktní, neboť jak již bylo řečeno, existence samosprávy omezuje vládní byrokracii. Toto poslání samosprávy je správné. Celá tato diplomová práce shrnuje vývoj územní samosprávy a jak je patrné, celý vývojový cyklus směřuje ke zvyšování významu samosprávy. Stále více kompetencí je delegováno z ústředních orgánů na orgány samosprávné, které mají zajistit efektivnější, rychlejší a především levnější fungování veřejné správy.

## Použité zdroje

### Literatura:

- ADAMOVÁ, Karolina. *K historii evropského federalismu*. Praha : KAROLINUM, 1997. 110 s. ISBN 80-7184-372-5.
- BRÁF, Albín. *Idey a skutečnosti v samosprávě*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902.
- BRŮNA, Miroslav. et al. *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.
- COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení: otázky působnosti a organizace*. Praha, 2007. 263 s. Disertační práce na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze na katedře práva. Vedoucí disertační práce JUDr. Ing. Richard Pomahač, CSc.
- ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004. 262 s. ISBN 80-86754-22-7.
- FILIP, Jan - SVATOŇ, Jan – ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. 258 s. ISBN 80-210-0867-7.
- HAVELKA, Jiří a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: POLYGRAFIA, 1938. 995 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 390. ISBN 80-7179-671-9.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: MELANTRICH, 1934. 506 s.
- HROCH, Miroslav a kol. *Encyklopedie dějin novověku 1492 – 1815*. Praha: Libri, 2005. 415 s. ISBN 80-7277-246-5.
- JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha : Jan Laichter, 1906. 866 s.
- KADEČKA, Stanislav. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.
- KELSEN, Hans. *Základy obecné teorie státní*. Brno: Barvič & Novotný, 1926. 84 s.



- KLÍMA, Karel at al. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 415 s. ISBN 80-86898-98-9.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. vyd. Praha: Linde, 2001. 421 s. ISBN 80-7201-272-X.
- KRÍŽKOVSKÝ, Ladislav – ADAMOVÁ, Karolina. *Dějiny myšlení o státě*. Praha: CODEX, 2000. 390 s. ISBN 80-86395-08-1.
- LACINA, Karel – ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha : Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.
- MATES, Pavel at al. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 447 s. ISBN 80-86473-80-5.
- MATĚJKA, Jan. *Principy organizace veřejné správy*. Praha : Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1938. 107 s.
- NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a theorie politiky*. Praha : Jan Laichter, 1947. 487 s.
- NUNVÁŘOVÁ, Svatava. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno : Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. 112 s. ISBN 80-210-3958-2.
- PRAŽÁK, Jirí. *O pojmu a povaze samosprávy*. Přednáška ze dne 7. ledna 1897. 21 s.
- PRŮCHA, Petr - SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. 189 s. ISBN 80-85964-00-7.
- RIEGER, Bohuš. *O vedoucích myšlenkách naší samosprávy*. Praha: Národní tiskárny a nakladatelstva, 1902. 57 s.
- ZÁŘECKÝ, Pavel. O samosprávě. IN: *SPRÁVNÍ PRÁVO: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1997, roč. XXX, č. 6. ISSN 0139-6005.
- ZOUBEK, Vladimír. *Právověda a státověda: Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4.

### **Zákony:**

- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ze dne 12. dubna 2000.
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) ze dne 12. dubna 2000.